



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS LETRAS E ARTES – CCHLA
COORDENAÇÃO DO CURSO DE SERVIÇO SOCIAL – CAMPUS JOÃO
PESSOA

RONIÉRISON DA SILVA BEZERRA

UMA ANÁLISE TEÓRICA VOLTADA PARA O FUNCIONAMENTO
DO CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E
ADOLESCENTES DO ESTADO DA PARAÍBA NA ÓTICA DO
CONTROLE SOCIAL

JOÃO PESSOA - PB

2018

RONIÉRISON DA SILVA BEZERRA

**UMA ANÁLISE TEÓRICA VOLTADA PARA O FUNCIONAMENTO DO
CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO
ESTADO DA PARAÍBA NA ÓTICA DO CONTROLE SOCIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Graduação em Serviço Social do
Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes
da Universidade Federal da Paraíba, como
requisito parcial da obtenção do grau de
graduação em Serviço Social.

Orientadora: Prof^ª. Dra. Maria de Nazaré
Tavares Zenaide.

JOÃO PESSOA – PB

2018

B574a Bezerra, Roniérison da Silva.

Uma análise teórica voltada para o funcionamento do Conselho Estadual de Direitos das Crianças e Adolescentes do Estado da Paraíba na ótica do controle social / Roniérison da Silva Bezerra. - João Pessoa, 2018.
53 f.

Orientação: Dra. Maria de Nazaré Tavares Zenaide. Monografia
(Graduação) - UFPB/CCHLA.

1. Conselho de direitos. 2. Participação social. 3. Criança e adolescente. 4. Política pública. I. Zenaide, Dra. Maria de Nazaré Tavares. II. Título.

UFPB/CCHLA

RONIÉRISON DA SILVA BEZERRA

**UMA ANÁLISE TEÓRICA VOLTADA PARA O FUNCIONAMENTO DO
CONSELHO ESTADUAL DE DIREITOS DAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES DO
ESTADO DA PARAÍBA NA ÓTICA DO CONTROLE SOCIAL**

Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social, do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA), da Universidade Federal da Paraíba, em cumprimento as exigências da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), como requisito para a obtenção do grau de Licenciado em Serviço Social

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Maria de Nazaré Tavares Zenaide
(Orientadora)

Prof^ª. Ms. Cristina Chaves
(Membro da Banca)

Ms.Carmen Lúcia de Araújo Meireles
(Membro da Banca)

“O mundo não será destruído por aqueles que fazem o mal, mas por aqueles que olham e não fazem nada.”.

Albert Einstein

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Elinalda Correia e Raimundo Bezerra (*in memoriam*), pelo incentivo, o apoio e todos os esforços empreendidos para garantir minha educação e formação. Minha mãe, como um exemplo de força, dedicação e empatia e meu falecido pai, como exemplo de honestidade e determinação. A eles e à minha avó, Maria Idalina, segunda mãe que tenho o privilégio de ter, todo o meu amor e minha gratidão pelos cuidados e ensinamentos para a vida.

Meu agradecimento à minha esposa, por compartilhar comigo da experiência de construir uma vida em família, junto a nosso filho Cauã Johannes, bem mais precioso e motivo do meu pensar diante das próximas etapas da vida.

Agradeço à minha irmã Irinalda Bezerra por estar sempre presente em todos os momentos de minha vida.

Aos meus demais familiares (avós, tios, tias, primas e primos) gratidão por todo apoio e admiração demonstrada.

Não posso deixar de explicitar, também, minha imensa gratidão à minha orientadora a Prof^a. Dra. Maria de Nazaré Tavares Zenaide, a quem tenho como exemplo de pessoa e profissional. Sou grato pelos incentivos, a confiança, a sensibilidade, o acompanhamento e a preocupação com minha formação profissional e humana. Muito obrigada mesmo!

A todos/as os/as professores/as que me fizeram, de alguma forma, estar cada vez mais certa do meu papel e do meu lugar na sociedade.

A todos/as os/as amigos/as e demais pessoas que, direta ou indiretamente, fizeram parte da minha formação profissional e humana: muito obrigado!

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso versa sobre a esfera pública da cidadania, especialmente, de órgãos de controle social e defesa de direitos. Sendo desenvolvido a partir de pesquisa bibliográfica e observação, o estudo teve como objetivo geral analisar a atuação e o funcionamento do Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes do Estado da Paraíba (CEDCA-PB) como órgão de promoção e defesa dos direitos e a efetivação de políticas públicas. Como objetivos específicos pretende-se contextualizar a democracia no Brasil ao longo da década de oitenta e os mecanismos de participação representativa e direta; analisar a atuação dos conselhos de direitos, especialmente o Conselho de Direitos Estadual da Criança e do Adolescente na Paraíba. Para tanto, lançamos mão da análise documental e bibliográfica, dialogando com autores e autoras, como Albuquerque (2004), Gohn (2007), Coutinho (2008), Pereira (2005), Ribeiro (2011) dentre outros. Como resultados do trabalho, entendemos a relevância dos conselhos de direitos como órgãos de participação social no âmbito do poder executivo, favorecendo a presença de atores sociais e governamentais no processo conflituoso que é a implementação e acompanhamento da política dos direitos da criança e do adolescente.

Palavras-chave: Conselho de direitos, participação social, Criança e Adolescente, Política Pública.

ABSTRACT

The present Work of Conclusion of Course is about the public sphere of the citizenship, specially, of organs of social control and defense of rights. Being developed from bibliographical inquiry and observation, the study took as an objective general objective analyze the acting and the functioning of the Council of Rights of the Children and Adolescents of the State of the Butch woman (CEDCA-PB) as organ of promotion and defense of the rights and the effectiveness of public policies. Like specific objectives the democracy is claimed contextualize in Brazil along the decade of eighty and the mechanisms of representative and straight participation; to analyse the acting of the councils of rights, specially the State Council of Rights of the Child and of the Adolescent in the Butch woman. For so much, we launch hand of the documentary and bibliographical analysis, when Pear tree (2005) is talking to authors and authors, like Albuquerque (2004), Gohn (2007), Coutinho (2008), Brook (2011) among others. As results of the work, we understand the relevance of the councils of rights as organs of social participation in the context of the executive power, when it is favoring the presence of social and government actors in the process conflituoso what is the implementation and attendance of the politics of the rights of the child and of the adolescent.

Key-Words: Council of rights, Public social, Childish and Adolescent, Political participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art	Artigo.
Arts	Artigos.
CF	Constituição Federal.
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente.
CEDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente.
CEDECA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado da Paraíba.
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social.
FUNDESC	Fundo Estadual da Criança e do Adolescente.
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua.
MOPS	Movimento Popular de Saúde.
SAM	Serviço Nacional de Assistência ao Menor.
SEDH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Humano.
ONU	Organização das Nações Unidas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
 CAPÍTULO I - DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	14
1.1 PRINCÍPIOS E CONFIGURAÇÕES DOS TEMPOS ANTIGOS AOS MODERNOS	14
1.2 OS PRIMEIROS MOMENTOS DO SULFRÁGIO UNIVERSAL E SUAS CONFIGURAÇÕES NA TRANSIÇÃO HISTÓRICA DA SOCIEDADE	16
1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DIRETA, E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL (CONSTITUIÇÃO DE 1988)	22
 CAPÍTULO II - O RESGATE HISTÓRICO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL COMO SUJEITOS POLITICOS	27
2.1 DA LIBERDADE NA ÁFRICA, PARA AS MÃOS DOS SENHORES.....	27
2.2 DIANTE DAS MÃOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA.....	30
2.3 DA TUTELA AOS DIREITOS: A construção da cidadania de crianças e adolescentes no Brasil	32
 CAPÍTULO III - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA CONQUISTA INESQUECÍVEL.....	36
3.1 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	38
3.2 CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DA PARAÍBA.....	43
 4 DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS DE DIREITOS: Considerações finais provisórias.....	46
 REFERÊNCIAS.....	49

INTRODUÇÃO

Dentre os vários desafios sociais decorrentes na atual conjuntura que vivenciamos no Brasil, torna-se indispensável refletir sobre a democracia e suas formas concretas, mais especificamente, na conquista recente da democracia representativa e participativa. Antes de iniciar uma abordagem que trate da relação entre o Estado, Sociedade civil e Políticas Públicas conferimos existir fragilidades, no cumprimento dos deveres do Estado nas políticas sociais.

O tema da participação social no contexto democrático tem sido objeto de estudos e pesquisas no Serviço Social e nas Ciências Humanas. A Constituinte de 1988 inovou os direitos políticos na medida em que inseriu a participação social como princípio e *status* jurídico.

Com isso, os novos sujeitos políticos que emergiram ao longo da década de oitenta, seja dos movimentos sindicais, dos movimentos populares e dos identitários conseguiram espaços de exercício da cidadania ativa. Os conselhos de direitos e de políticas públicas são mecanismos de participação no âmbito do poder executivo, incorporando governo e sociedade política.

A gestão assume uma versão democrática quando a mesma se fundamenta nos direitos civis e políticos, mas também, quando promove os direitos econômicos, sociais e culturais. No Brasil, a década de oitenta significou a emergência do voto direto, e com ele, a inovação dos representantes políticos. Ao encerrar os longos 21 (vinte e um) anos de ditadura encerrou-se o período do bipartidarismo, ampliando o jogo democrático a partir da formação de novas forças sociais e novos partidos políticos. Com isso, o jogo democrático ficou mais disputado, já que o acesso ao governo pelo voto direto implica em poder apropriar-se do bem público para ampliar ou restringir os direitos coletivos.

As políticas públicas de cunho democrático buscam responder as responsabilidades públicas quando se conquista novos direitos. Se de um lado conquista-se o voto e o pluripartidarismo, também se conquista os direitos sociais, necessitando para isso, da intervenção do Estado para garantir os direitos à saúde, educação, moradia, desenvolvimento urbano e outros. Entretanto, o Estado é um espaço de correlação de forças políticas, pelo poder de mando lutam diferentes forças sociais na disputa pelo parlamento e o poder executivo, já que o judiciário não é escolhido de forma democrática.

Com a instalação do regime democrático em 1988, o país passou a conviver com grandes contradições. A Constituição Cidadã ampliou os direitos coletivos enquanto no plano

econômico se instalava a hegemonia neoliberal com setores do capital internacional disputando a intervenção do Estado nas políticas sociais.

A década de oitenta, favoreceu a emergência de novos sujeitos políticos. Ao longo dos anos oitenta, diversos movimentos, com destaque para o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua que lutou pelos direitos identitários e os direitos sociais desse segmento no processo de elaboração e aprovação da Constituinte. As mulheres, que por sua vez, se organizaram não só através do Lobby do Batom no processo constituinte, como também, na luta histórica contra a violência e por política social para além da democracia representativa. As pessoas com deficiência, desde os anos setenta lutam pelo retorno da democracia, assim como pelos direitos gerais e específicos de tais sujeitos. Outros sujeitos emergiram no cenário ao longo dos anos oitenta e noventa, lutando por direitos coletivos.

As experiências vivenciadas no campo de estágio foram fundamentais para aproximarmos dos conselhos de direitos enquanto tema de estudo, de modo a articular o diálogo entre as teorias estudadas e a tão complexa realidade. A pesquisa realizada me levou a reflexões importantes que, certamente, impactarão na minha vida tanto como cidadão quando como futuro assistente social. Foram encontradas algumas dificuldades no que se refere à escassez de informações referentes ao próprio Conselho de Estadual de Direitos das Crianças e Adolescentes da Paraíba (CEDCA-PB), na perspectiva da democracia participativa, ou seja, dos paraibanos como representantes da sociedade civil, atuando junto aos representantes governamentais, em prol do controle social, a partir do processo de gestão política com o Estado.

O objetivo do trabalho foi analisar o funcionamento e a atuação do Conselho Estadual de Direitos das Crianças e Adolescentes do Estado da Paraíba como um órgão de promoção, garantia dos direitos e efetivação do controle social da política pública. Como objetivos específicos, a pretensão foi contextualizar e fundamentar as teorias e diretrizes legais que fundamentam a atuação do Conselho de Direitos das Crianças e Adolescentes do Estado da Paraíba; Compreender os mecanismos e diretrizes institucionais do CEDCA-PB na política da criança e do adolescente, frente ao controle social com base nos fundamentos da Constituinte e do ECA; Analisar o funcionamento, as possibilidades e dificuldades da atuação do CEDCA-PB na promoção dos direitos e no controle social da política estadual dos direitos da criança e do adolescente.

Com base nestes contextos iremos questionar: o CEDCA-PB tem cumprindo o seu papel de maneira efetiva na promoção, controle, fiscalização e principalmente na garantia dos direitos das crianças e adolescentes do Estado da Paraíba? A sociedade civil vem se

desempenhando de forma eficaz na política da criança e do adolescente frente ao controle social?

Para efetivar tal proposta foi realizada uma pesquisa teórica e bibliográfica, a partir da qual este Trabalho de Conclusão de Curso foi estruturado em três momentos distintos:

O capítulo um trata da relação democracia, participação social e cidadania. O capítulo dois aborda os direitos da criança e do adolescente e seu rebatimento nas políticas públicas. O capítulo três apresenta a análise teórica e crítica da atuação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente da Paraíba.

A pesquisa bibliográfica se desenvolve na tentativa de explicar um problema com base nos contextos teóricos de autores, por meio de livros, artigos, manuais, meios eletrônicos, entre outros. O conhecimento e as análises teóricas são ferramentas indispensáveis para esse tipo de pesquisa.

Koche (1997, p. 122 *apud* HEERDT e LEONEL, 2007, p.67) afirma que a pesquisa bibliográfica pode ser realizada com diferentes fins:

- a) para ampliar o grau de conhecimentos em uma determinada área, capacitando o investigador a compreender ou delimitar melhor um problema de pesquisa;
- b) para dominar o conhecimento disponível e utilizá-lo como base ou fundamentação na construção de um modelo teórico explicativo de um problema, isto é, como instrumento auxiliar para a construção e fundamentação de hipóteses;
- c) para descrever ou sistematizar o estado da arte, daquele momento, pertinente a um determinado tema ou problema.

Considerando estas características, a pesquisa bibliográfica pode apresentar-se como espaço de reflexão, onde de maneira exploratória, o pesquisador busca conhecer e refletir acerca do contexto delimitado. Por sua vez, a pesquisa documental, possui caráter bem semelhante ao da bibliográfica, uma vez que ambas seguem o mesmo procedimento na coleta de dados. O que as difere é o tipo de fontes que cada uma utiliza: a pesquisa documental utiliza as fontes primárias como documentos oficiais, publicações parlamentares, publicações administrativas, documentos jurídicos, arquivos particulares, fontes estatísticas, iconografia, fotografias, cartas, autobiografias e diários; enquanto isso, a pesquisa bibliográfica utiliza as fontes secundárias como documentos que não fazem parte do meio oficial, livros, boletins, jornais, monografias, teses e dissertações, artigos em fontes de papel e em meio eletrônico, revistas, material cartográfico, relatórios de pesquisa, publicações avulsas.

A utilização de documentos na pesquisa é fundamental para que possamos resgatar memórias referentes a seu uso e trazer às discussões das diversas áreas das ciências humanas e

sociais, uma vez que as informações coletadas nos possibilitam a ampliação do conhecimento sobre o determinado assunto, a partir de contextualização no âmbito histórico e sociocultural.

Nas contribuições de Cellard (2008), aduzimos que o documento escrito é uma ferramenta preciosa para qualquer pesquisador nas ciências sociais, uma vez que ele permanece como o único testemunho de eventos ocorridos no passado. O autor esclarece que a utilização de documentos na pesquisa permite uma expansão a dimensão do tempo sob percepção social. A análise dos documentos é favorável a observação de evolução, seja dos indivíduos ou grupos, conceitos, conhecimentos, comportamento, práticas dentre outros.

Desta forma, consideramos que a presente pesquisa, lançando mão dos elementos mencionados, se constitui como espaço de reflexão e construção de conhecimento acerca da realidade tratada, o que justifica sua importância ao profissional do Serviço Social e à sociedade.

CAPÍTULO I - DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA

Antes de mencionar uma discussão sobre democracia participativa na atual conjuntura no Brasil, vamos abordar o termo mais amplo desta temática, para que possamos mapear a partir de seus princípios e suas mudanças, além de sua importância na atualidade para nosso entendimento com mais clareza dos mecanismos da correlação entre Estado e Sociedade civil nas políticas sociais.

Enfim, durante esse percurso nos conceitos democráticos, tomaremos como norte apenas algumas opiniões de autores importantes deste campo, fazendo um mapeamento a partir de princípios e mudanças, daí teremos um pouco mais de clareza a respeito de sua importância e compreensão para os tempos atuais.

1.1 PRINCÍPIOS E CONFIGURAÇÕES DOS TEMPOS ANTIGOS AOS MODERNOS

A Democracia foi criada pelos gregos a partir de uma forma de organização ou administração de governo a qual estabelece o cidadão como o “senhor” do poder público, em outras palavras, com base na concepção de Coutinho (1997, p.145):

A Democracia é sinônimo de soberania popular. Só com a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto de cidadão a participação ativa na formação de governo e, em consequência, no controle da vida social.

O termo democracia anuncia a ideia de que a administração da coisa pública tem como responsabilidade, o controle social e a soberania popular.

Na Grécia Antiga, dentre as instituições no aspecto político democrático destaca-se a cidade-república de Atenas, mais conhecida como *pólis*, que vinha no seu ápice em meados do século VI e IV a.C. Nesta instituição política, os cidadãos uniam-se em forma de assembleia para exercerem suas funções tanto no âmbito legislativo constituindo a organização da vida coletiva, quanto no judiciário na criação de leis. A Participação direta na *ágora* ateniense significou a tomada de decisões coletivas pelos considerados cidadãos, ou seja, dos que estavam enquadrados numa determinada categoria, com exclusão das mulheres, escravos, servos e estrangeiros.

Segundo pontua Ober (2001, p.193):

Na Atenas Clássica, se um homem pudesse demonstrar que seus pais eram atenienses, se era aceito por um voto de seus vizinhos e se não fora declarado culpado por algum crime contra o Estado, era um cidadão livre – com um direito de voto e voz igual na assembleia do cidadão –, sem levar em conta a sua posição social. A liberdade, a igualdade política e a dignidade – a proteção do cidadão diante dos ataques públicos dos poderosos – eram as marcas da democracia direta que se desenvolveu inicialmente na Atenas Clássica.

O abandono da definição de origem do conceito de democracia, quando esta foi retomada nos tempos modernos do ocidente está relacionado ao fato de que o antigo conceito de democracia, no caso a ateniense foi criado a partir da experiência histórica que conferiu *status* civil único aos ditos cidadãos: homens, filhos de pais e mães atenienses, com mais de 18 anos; quanto maior sua renda maior era sua importância na participação na *Bulé* e na *Eclésia* (assembleias). Não eram cidadãos as mulheres, os escravos e nem os metecos (estrangeiros).

A elevação do povo (*demos*) à condição de cidadania; por outro lado, a trajetória histórica do conceito moderno (liberal) teve início na passagem do feudalismo para o capitalismo, com o processo de ascensão das classes proprietárias e o fim do regime monárquico absolutista, quando a “afirmação pelos próprios senhores de sua independência em relação às reivindicações da monarquia”, originando os princípios constitucionais modernos e gerando o deslocamento das implicações do governo pelos *demos* “como equilíbrio de poder entre ricos e pobres como critério central da democracia.” (WOOD, 2003, p.177).

Democracia como regime de governo aparece no século XVIII a partir das revoluções burguesas criadas no mundo ocidental com a ascensão dos iluministas, defendida pelos liberais. Se na idade média o regime monárquico absolutista implicava na concentração do poder (terra, escravo e governo) na mão dos reis, com a instalação da república na modernidade, o regime instalado vai ser a democracia com a tentativa de desconcentração do poder entre o parlamento, o judiciário e o executivo.

O feudalismo se manteve na Europa durante o século XI. Quanto seu caráter, segundo Netto (2011), esteve voltado para: uma classe de produtores, constituída de servos que eram “presos” às terras que pertenciam aos senhores feudais, estes uma classe parasitária; A produção concentrava-se na troca de matérias primas produzidas através do trabalho artesanal. Tais trocas foram de grande importância no período das Cruzadas (Final do século XI até

meados do século XIII). Nesse período, ainda segundo o autor, foi um período importante no sistema feudal já que a estrutura social do feudalismo passa a caminhar de forma mais complexa, onde os grupos como artesãos, comerciante e mercadores passaram a ir em busca de mecanismos de organização, formando as ligas. Com isso, iniciou-se o processo de renascimento com a abertura de ideias republicanas que favoreceram a expansão das rotas comerciais, voltadas para o Oriente. Desse modo, a modernidade contribuiu para a erosão dos princípios feudais, ocasionando a crise do sistema feudal perante um longo período a transição até o colapso do Antigo Regime.

O crescimento do comércio resultou na ruptura com o caráter autônomo da economia feudal e seus limites, estimulando, assim, o consumo da nobreza por mercadorias, estas trocadas apenas por dinheiro, resultando o fortalecimento e circulação da moeda, refletindo no enfraquecimento do mecanismo de troca de caráter feudal.

Com a expansão das rotas comerciais crescem as cidades demandando o desenvolvimento dos centros urbanos. A concentração da terra no campo favoreceu o êxodo rural, passando muitos a lutar pela liberdade e ou a executar a prática de fugas, tendo como objetivo a busca de oportunidades de trabalho nos centros urbanos. Tais fatores geraram a criação de uma nova classe social chamada burguesia, movida com um único objetivo, o lucro. Esta nova classe possuía alto poder econômico, e aos poucos vinha diminuindo o poder dos senhores feudais. Com o elevado impostos em função das crescentes articulações comerciais, os reis viram-se obrigados a contratar exércitos profissionais, o que de fato provocou o esgotamento do sistema de vassalagem, típico do sistema feudal. Mais tarde, precisamente no final do século XV, o feudalismo encontrava-se desarticulado, os senhores perderam seus poderes no âmbito econômico e político. Assim despontou os primeiros passos para a criação de um novo sistema, o capitalismo.

Em suma, com a queda do Antigo Regime, se fortalece o Estado burguês, uma nova classe dominante se apropria da máquina pública criando condições jurídicas e institucionais para ampliar e consolidar o modo de produção capitalista.

1.2 OS PRIMEIROS MOMENTOS DO SULFRÁGIO UNIVERSAL E SUAS CONFIGURAÇÕES NA TRANSIÇÃO HISTÓRICA DA SOCIEDADE

A instalação do regime republicano favoreceu a criação do Estado Moderno bem como o surgimento de novas instituições direitas. As revoluções burguesas pregavam a defesa das liberdades civis e dos direitos políticos, dessa forma, o aparecimento do parlamento propiciou

a participação indireta, embora a representação do voto universal tenha sido um processo histórico distinto entre as nações, vê-se que vai surgindo um novo tipo de sociedade. Nesse sentido, afirma Andrade (1993, p. 80) que:

[...] o sufrágio universal pode ser visto como ‘uma conquista democrática’, trazendo em seu bojo um caráter virtualmente libertário ou emancipador para as classes dominadas, dada a dialética de reivindicações múltiplas que ele possibilita – inclusive a de contestação à dominação na sociedade capitalista.

O liberalismo, corrente representativa da ascensão histórica da burguesia, emergiu como uma nova classe dominante, tendo como filosofia política e doutrina econômica a defesa da liberdade individual, além do poder limitado do Estado, a igualdade perante a lei dentre cada indivíduo, o direito de propriedade e uma política econômica pautada no mercado.

Considerado como um intelectual expressivo da burguesia, John Locke, um dos primeiros pensadores liberais do século XVII, junto aos demais liberais da época, buscou discutir as forças do progresso em prol da extinção do Estado Absolutista, além da consolidação de uma ordem burguesa com uma superestrutura política de natureza liberal, na qual o poder fosse limitado pelos direitos individuais, fossem considerados direitos naturais.

Até pouco antes da Revolução Francesa o liberalismo caminhava “discretamente” à esquerda no âmbito das políticas até o surgimento das primeiras ideias de Jean Jacques Rousseau, o qual teceu uma crítica à sociedade apontando os limites ideais do Liberalismo, defendendo a alternativa de uma sociedade na qual predominasse a democracia popular. Com base nas ideias de Rancière (1940), a sociedade democrata passou a sustenta a ideia de existência de um bom governo, mas esqueceu que ela mesma era organizada a partir do jogo das oligarquias.

Enfim, posteriormente, algumas ideias de Rousseau serviram como orientações para alguns sujeitos políticos durante a Revolução Francesa, dentre eles os Jacobinos, os revolucionários radicais, liderados por Robespierre e Saint-Just. Mais tarde, tais ideias ajudaram Grachus Babeuf a liderar no final do século XVIII, a chamada Conjuração dos Iguais, que logo foi sendo reprimida por um governo que dizia ser liberal.

No início do século XIX, o surgimento do movimento socialista além de denunciar os limites das liberdades individuais requeridas pelos burgueses, buscou construir perspectivas de transformações sociais, não apenas voltadas para os atores políticos (o povo de modo geral) como também o proletário. Daí então o liberalismo passou a reagir de forma crítica e enfática aos ideais propostos pelas ideias de Rousseau, uma vez que os liberais jamais

concordariam em defender os princípios básicos democráticos, como a soberania popular, o sufrágio universal, dentre outros; visto que os primeiros governos liberais tinham como marca principal o regime oligárquico e elitista.

O primeiro regime liberal surgiu junto à chamada Revolução Gloriosa de 1688 ocorrida na Grã-Bretanha, e logo tornou-se um exemplo para o pensamento e as práticas liberais, em todo o mundo. Na Inglaterra, a monarquia constitucional estava assentada num parlamento eleito, mas o direito ao sufrágio era rigorosamente restrito, só tinha direito ao voto os donos de propriedades ou os que pagavam inúmeros impostos. Esse modelo de sufrágio restrito e excludente estabeleceu-se durante todos os regimes liberais até o início do século XX. Limitar o direito de voto era algo de grande importância para os liberais. Segundo o liberal Benjamin Constant, o francês afirmava que só deveria votar e ser votado o proprietário, já que, sendo ele dono de uma parte da nação, seria o único a se interessar pelo bem-estar geral. Para o filósofo e liberal Immanuel Kant, o direito de votar estava interligado à independência de juízo, por exemplo, para ele as mulheres daquela época não tinham esta independência porque dependiam do seu marido ou dos pais; os trabalhadores assalariados também não tinham esta liberdade já que eram subordinados ao patrão.

O voto universal é considerado atualmente como uma condição básica em qualquer regime democrático, e reconhecido como uma conquista histórica da classe trabalhadora. Na Inglaterra, mais precisamente por volta do século XIX, o movimento cartista surgiu como o primeiro movimento de operários em massa, que passou a defender dois focos: a redução da jornada de trabalho, já que os trabalhadores daquela época, trabalhavam para além de suas resistências biológicas, no limite do quanto patrão quisesse impor. Coutinho (1997), fundamentado na abordagem econômica e sociológica de Marx, afirmava que as pessoas responsáveis pela construção coletiva de toda riqueza social, que é o trabalhador, ao vender a sua força de trabalho ao capital, a força econômica do capital se apropriava dos meios de produção, dos produtos gerados pelos trabalhadores, ampliando seu potencial de poder para além da econômica, alcançando não só a produção de bens materiais, mas também, os culturais, institucionais e políticos.

No entanto, a expropriação da riqueza dos que dela produz segmenta a sociedade em classes sociais distintas e antagônicas, estruturando a divisão da sociedade em classes sociais, a dos proprietários do capital e a força de trabalho, instituindo a separação entre as esferas de direção e as de produção, transformando o trabalhador numa mercadoria, a ser comprada e vendida e até mesmo descartada. Desse modo, forçada a vender sua força de trabalho para suprir suas necessidades humanas mais básicas, a classe trabalhadora se viu desvinculada das

atividades laborais como esfera de emancipação. A educação que é oferecida aos setores subalternizados do mundo do trabalho está organizada para não só instruir como também moldar as forças econômicas em direção aos interesses econômicos. Desse modo, sua força de trabalho torna-se um objeto passível de compra e venda.

No processo de trabalho, quem compra a força (livre) de trabalho são os donos de propriedades dos meios de produção, estes são os que se apropriam dos bens produzidos, gerando um estranhamento entre a classe trabalhadora e o resultado de seu trabalho. Nessa perspectiva, os proprietários, como bem afirmava Rousseau, não só fortaleceram a estrutura do Estado na defesa dos seus direitos, buscando segurança jurídica e repressão quando necessária para mediar os conflitos gestados pelas desigualdades sociais, como também dividiram, criaram processos de alienação, que só podem ser superados com a organização e a consciência das contradições sociais.

Esse processo de divisão do trabalho que produz alienação além de coisificar o trabalhador, separa-o do resultado de seu trabalho, atingindo as relações e a vida cotidiana do proletariado. De acordo com Coutinho (1997, p.145), a democracia pode ser um instrumento de emancipação desta relação de alheamento, na medida em que se apresenta-se “capaz de devolver aos indivíduos todos os bens sociais por eles construídos coletivamente e deles retirados por forças antagônicas de uma sociedade de classe.”.

Enfim, a luta pela democracia tem sido uma longa luta pela vida dos trabalhadores, pela redução da jornada de trabalho e pela extinção do trabalho forçado¹. As primeiras lutas operárias no Brasil, do final do século XIX e início do século XX demonstram o quanto a luta contra o trabalho forçado e noturno de mulheres e crianças estava inserido na pauta das negociações desses movimentos.

O sufrágio universal só pôde ser concedido na Inglaterra a todos os homens e mulheres em 1918. No Brasil, o sufrágio universal só se firmou com a Constituição de 1988, já que em 1891 alcançava apenas os homens, as mulheres só conquistaram o direito ao voto em 1932. São opcionais, segundo o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, os analfabetos, os maiores de setenta anos e os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (BRASIL, 1988).

¹ Segundo a Convenção 29 da Organização Internacional do Trabalho, a expressão ‘trabalho forçado ou obrigatório’ designará todo trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade”, com exceção do serviço militar obrigatório, de obrigações cívicas normais dos cidadãos de um país plenamente autônomo, de trabalho em virtude de condenação judiciária, ou em caso de guerra, sinistro ou ameaças de sinistro. (www.ilo.org/brasil.com.br/convencoes)

O direito à organização sindical e de greve também foram direitos políticos e sociais barrados por um longo período no regime liberal em nome da liberdade do mercado. Com isso, após a Revolução Francesa foi promulgada a Lei Le Chapelier que tinha como objetivo, proibir a organização de trabalhadores em geral, desse modo, impediu-se as práticas dos sindicatos dos trabalhadores assalariados. Para os liberais, os trabalhadores quando se reuniam comprometiam os interesses do capital.

A ideia era de que os trabalhadores quando reunidos nos sindicatos para discussão coletiva sobre a força de trabalho, tais discussões entrariam em choque com as “leis do mercado”, em outras palavras, com a negociação individual entre patrão e empregado. Nesse impasse, o valor da força de trabalho seria bem inferior do valor definido pelos sindicatos. Na França, o marco da luta pelos direitos dos trabalhadores foi a Comuna de Paris de 1871, período em que durante 72 dias foi instalado um governo operário com medidas, tais como: jornada de oito horas de trabalho, educação pública, igualdade de gênero e fim da pena de morte (MARIGONI, 2010).

A participação social em tempos modernos apresenta uma dimensão pedagógica, na medida em que mobiliza o interesse coletivo pela política no trato da coisa comum, mesmo, entendendo, que o parlamento expressa interesses distintos e até antagônicos, dependendo dos partidos políticos existentes. O'Donnell (1992 *apud* **MOREIRA NETO**, 1993, p.63) caracteriza as “democracias delegativas”, como “uma ideia e prática do poder executivo que pressupõe que ele tem o direito, delegado pelo eleitorado, de fazer o que parece apropriado para o país.”. Alerta o autor, que jamais devemos confundir “democracias delegativas” com populismo.

Numa sociedade democrática, o mandado popular requer aferição e legitimidade social, assim como afirmação dos valores democráticos e conquistas de direitos, daí a importância das audiências públicas e dos colegiados, espaços públicos onde a sociedade representada pode exercer fragmentos de poder, avaliando de forma crítica à atuação do poder público e apresentando proposições. (MOREIRA NETO, 1992)

Para O'Donnell, falar da democracia requer compreender as variações de concepções de Estado, como as perspectivas populistas e democráticas. Por exemplo, no Brasil, segundo Godoy e Cittadino (2005) na década de trinta, mesmo tendo existido a progressiva legislação trabalhista e social, assim como, o voto secreto, ainda se conviveu com a exclusão dos direitos políticos do analfabeto, assim como durante o período de 1937-1945 tenha sido implantado o Estado Novo, com retrocesso nos direitos civis e políticos. Nesse sentido, enquanto no campo dos direitos sociais se verificou avanços, a ditadura de Vargas restringiu as liberdades de

expressão e associação, com prisões políticas e estruturação de uma rede de dispositivos institucionais de vigilância e repressão, como Lei de Segurança Nacional, Delegacias de Ordem Política e Social e Inspetorias (ZENAIDE; VIOLA, 2016)

Se o autoritarismo foi um padrão vigente em todo o processo de colonização e império, com a república ainda permaneceu uma cidadania restrita e excludente, perpetuando-se a concentração da terra e renda, assim como de outros direitos, como educação, gestando mentalidades autoritárias e excludentes. A poliarquia, para O'Donnell tem um caráter em comum: poder avaliar se as democracias representativas e institucionalizadas ampliam a participação política do voto na escolha dos dirigentes. A República Oligárquica no Brasil permaneceu durante longos anos mantendo uma cidadania restrita, traçando a participação política pelo voto censitário. Só com o processo de industrialização e o aparecimento do mundo do trabalho e do movimento operário e as forças sindicais é que se desvelou a face populista e autoritária dessas democracias. Segundo relata Fico (2015, p.13):

Vargas suspendeu a Constituição de 1891, aposentou ministros do Supremo Tribunal Federal identificados com o regime anterior, dissolveu o Congresso Nacional, as assembleias legislativas, as câmaras municipais e afastou dirigentes estaduais e prefeitos municipais. Assumindo poderes discricionários, determinou o julgamento de ‘criminosos políticos’.

Se de um lado se enfrentava a força oligarquica nas eleições restringindo as liberdades de participação política, o voto feminino e o voto secreto foi instituído apenas em 1932. Por outro lado, as revoltas e rebeliões armadas em 1932 em São Paulo e a Intentona Comunista em 1935 fortaleceram a criação de órgãos e mecanismos de repressão generalizado (controle sindical, Departamento de Imprensa e Propaganda, Delegacias de Ordem Política e Social, dentre outros), restringindo os direitos políticos de exercício da dissidência política.

Na América Latina e no Brasil, as democracias foram antecedidas de regimes autoritários, como, o período do Estado Novo (1937-1945) e do regime militar (1964-1988). O retorno das eleições indiretas com a extinção dos Atos Institucionais que vigoraram entre 1964-1985 fortaleceram a consolidação de um Estado-Burocrático-Militar. Por isso, a instalação do Estado Democrático de Direito só ocorreu com a Nova Carta Constitucional de 1988. Até hoje, o país herdou experiências populistas e autoritárias.

Com a implantação do Estado Burocrático-Militar em 1964, criaram-se os Atos Institucionais para normatizar o exercício do governo, a exemplo do AI-1 e do AI-2 que atingiu, de imediato, o controle político da participação social. Através desses instrumentos jurídico-normativos ocorreram censura e repressão ao Congresso, Assembleias e Câmaras

Municipais, com as cassações e prisões dos adversários políticos. Ao mesmo tempo, as eleições diretas só foram possíveis nos anos oitenta, com a perda de legitimidade do regime militar em face das crises cíclicas do capitalismo e da ascensão dos movimentos sindicais e populares ao longo da década de oitenta. O bipartidarismo autoritariamente implantado implicou numa oposição concedida e permanentemente ameaçada, até que com a Constituinte de 1988, se implantou o pluripartidarismo.

Para Fico (2015) o fim do regime autoritário ocorreu em 1985 com a posse do presidente civil, ainda que de forma indireta, após sucessões de generais durante 1964-1985. A Campanha das Diretas espalhou-se no ano de 1984 reunindo distintas forças de oposição do país, alguns só possíveis após a Lei de Anistia de 1979. Nesse processo destacam-se a eclosão das manifestações estudantis de 1977, assim como, o Movimento Feminino pela Anistia, em 1979. Mesmo derrotada a Emenda de Dante de Oliveira, o Movimento Diretas Já significou, segundo Fico (2015, p.102) “o esgotamento do regime militar e o compromisso da sociedade brasileira com a democracia.”, bem como das manifestações sociais encampadas nas capitais, expressando à presença de estudantes e artistas populares, além de parlamentares, religiosos, atores e atrizes, músicos e sindicalistas. Atores que buscavam concretizar mudanças sociais significativas, relevantes e importantes para toda a sociedade brasileira.

1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DIRETA, E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL (CONSTITUIÇÃO DE 1988)

A ideia de representação começou a ganhar forma nos tempos modernos, mais precisamente segundo Vieira (2006, p.21), teve origem:

Na transição dos princípios da soberania monárquica para a soberania popular, momento este que teve como protagonista a luta entre a burguesia contra o poder dos reis, com o objetivo dos burgueses de obter privilégios que só poderiam conseguir com a queda do Estado absolutista.

Com base nestes contextos percebe-se que a partir deste momento a representação passa a ter um papel essencial no espaço político, visto que a institucionalização da soberania popular em oposição à soberania monárquica e mediante a impossibilidade de uma democracia direta, o sistema representativo apresenta-se como uma solução para estas dificuldades, assim, a soberania popular passa a delegar por meio de seus representantes os interesses gerais da sociedade.

A democracia representativa, hoje estabelecida no Brasil, processo em que a sociedade delega a um representante (partido político) o direito de representá-lo e tomar as decisões para benefício da sociedade em geral, o qual o representa, em outras palavras, os cidadãos elegem representantes ou partidos que deverão compor o conjunto de instituições políticas as quais podemos denominar: Poder Executivo e Poder Legislativo que juntos são responsáveis por gerir a coisa pública, estabelecendo leis e executando-as, enfim, os representantes têm como objetivo concretizar os interesses da sociedade que representa. Com base na ideologia de Sell (2006), o voto universal e a igualdade entre todos perante a lei são convicções que dão estrutura ao que denominamos de sistema eleitoral democrático, em que um homem, um voto, um valor, constituem a prática do exercício de soberania popular.

Para Benevides (1994) a cidadania na democracia liberal restringe as liberdades individuais formais, os chamados direitos civis (um nome, o pertencimento social, a personalidade, a nacionalidade, a integridade pessoal) e políticos (associação e participação social, voto). A democracia social prescinde uma composição plural e ampla da sociedade, assim como, a incorporação dos direitos coletivos de natureza social que reclamam a intervenção do Estado (educação, saúde, moradia, trabalho, seguridade e previdência, assistência social, etc.).

A democracia social além das liberdades individuais exige o acesso aos direitos sociais, daí o protagonismo dos movimentos sociais, dos operários e camponeses, dos movimentos populares e identitários, a exemplo, dos petroleiros aos movimentos estudantis e de mulheres. Jelin (1994) confirma, que a expansão dos direitos sociais na América Latina deu-se em meados da década de oitenta, marcada pela expansão de políticas públicas (de caráter populista e democráticas). A cidadania construída pelos de baixo, segundo Jelin é o que pode democratizar a política e a sociedade, um processo de lutas permanentes e contínuas.

Para Jelin (1994, p.43) a democracia exige a ampliação da base social da cidadania, com a inclusão das mulheres, dos grupos historicamente excluídos do direito a ter direitos, para além dos direitos individuais e as lutas pela igualdade, inserindo, também, o direito às diferenças. A participação social na esfera pública da cidadania significa ampliar os canais de participação política dos diferentes segmentos organizados exercendo o controle pelos cidadãos da gestão governamental.

As organizações populares em nível local refletem o nível de mobilização social e a construção do poder político pelas comunidades, a exemplo das comunidades eclesiais de base, as associações de moradores, os movimentos contra a carestia, os movimentos pela

reforma urbana e moradia, assim como o grito dos excluídos e outros, que refletem o processo de aprendizagem da participação popular.

A participação das mulheres na chamada era da participação segundo Gohn (1997) implicou no seu protagonismo nas lutas por creches, por educação, pela reforma agrária, pela saúde, assistência social e outros. Esse protagonismo é o que tornou a mulher sujeito político na sociedade. Elas vêm conquistando desde os direitos políticos aos direitos sociais, desde o direito de votar e ser votadas, até o direito de greve, de melhoria dos serviços de saúde, educação, previdência, moradia, etc. Para Gohn (1997), a entrada das mulheres na cena pública implicou também nas lutas identitárias, contra a violência doméstica, a exploração sexual, a violência no cotidiano, assim, como, pelo acesso aos serviços sociais e a melhores condições básicas de vida.

Podemos conceituar democracia participativa segundo a ideologia de Rousseau, a partir de uma visão mais ampla que consiste na democracia como soberania popular, e implica liberdade e igualdade entre as pessoas. Coutinho (2008) define-a como sendo a presença das condições sociais e institucionais que permite aos cidadãos a participação na formação do governo e no controle social, em outras palavras, ela se expressa na construção da coisa pública a partir da participação ativa da população na formação do Estado e no controle dos seus atos. Coutinho (2008) acrescenta que o que melhor pode expressar essa noção de democracia é a cidadania, um fruto do choque entre as classes menos favorecidas que visa obter condições mais igualitárias de usufruto das potencialidades da sociedade em cada momento histórico.

Para os capitalistas a democracia é um pressuposto burguês, cuja concretização enquanto soberania popular transforma-se num desafio de dimensão transponíveis, uma vez que a perspectiva capitalista tem como base a exploração e dominação das classes subalternas com a acumulação dos poderes políticos e econômicos nas mãos da classe dominante. Em contrapartida, na sociedade capitalista surge a necessidade de um mecanismo capaz de correspondê-la satisfatoriamente, a criação do modelo elitista, o qual segundo Schumpeter (1961) concebe a democracia como uma estratégia política para a obtenção de voto popular, desse modo as classes menos favorecidas resta optar por uma aceitação passiva.

A democracia participativa aparece no Brasil como um grande desafio após a decadência da Ditadura Militar, as relações entre Estado e Sociedade pautavam-se por meio do autoritarismo, patrimonialismo e clientelismo, dando origem a cultura de “favor”. Percebe-se que tanto a elite dominante, quanto o Estado eram responsáveis por manter a população afastada da participação nas decisões governamentais, o que por fim terminou ocasionando

manifestos de revolta pela insatisfação do povo em decorrência da exploração a que estavam submetidos. Houve um momento de ausência democrática no Brasil, em que segundo Coutinho (2008), o aparelho estatal, aliado as elites dominante buscaram implementar estratégias capazes de impedir mudanças advindas dos movimentos sociais e das reivindicações da população

Maranhão e Teixeira (2006, p.109) ao tratar do histórico da participação no Brasil afirmam que “As práticas de participação sempre existiram na história brasileira.”. Contudo, os sentidos que estas práticas adquiriram ao longo da história são bastante diferentes. “Estes sentidos estão relacionados às questões reivindicadas pelos grupos mobilizados e aos contextos nos quais esta participação esteve inserida.” (MOREIRA NETO, 1992).

A Constituinte de 1988 estabeleceu como instrumentos de representação política (sufrágio universal, delegados), a publicidade (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade artigo 37, caput), a informação (expressão mais simples do direito à participação artigo 5º, XXXIII), a certidão e a petição (direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder artigo 5º XXXIV).

No âmbito do Poder Legislativo (plebiscito, referendo, iniciativa popular, veto popular, recall e o *lobby*). No âmbito do Poder Executivo (Representação Política, plebiscito, referendo, Coleta de Opinião, Debate Público, Colegiado Público, Cogestão de Paraestatal, Assessoria Externa, Delegação Atípica, Provocação do Inquérito Civil, Denúncia aos Tribunais ou Conselhos de Contas, Reclamação relativa à Prestação de Serviços Públicos). No âmbito do Poder Judiciário (Mandado de Segurança Coletivo, Ação Popular, Ação Civil Pública, Ação de Inconstitucionalidade, Ação de Impugnação de Mandato Eletivo, Queixa-Crime com suspensão de funções do Presidente da República, Legitimação extraordinária de comunidades e organizações indígenas, Júri, Escabinato, Acesso da advocacia às magistraturas togadas), dentre outras coisa (MOREIRA NETO, 1992).

Destacamos como mecanismos de representação direta, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. O plebiscito é de origem romana, visa à legitimidade da ação do Estado (Legislativo e Executivo), expresso através do sufrágio universal. Trata-se de um veículo de consulta simples à população convocado pelo Congresso Nacional. Em 1963 o Brasil realizou um plebiscito para definir pelo regime parlamentarista ou presidencialista. Já o referendo tem origem na Suíça (século XVI), visa à legitimidade da ação do Estado e são autorizados pelo Congresso Nacional. Em 1985, foi realizado um referendo sobre a proibição da comercialização de armas no país.

A iniciativa popular é outro instrumento de participação direta instituído através de projetos de lei, assinado por um número mínimo de cidadãos de cinco estados da federação, equivalendo a 1% do eleitorado nacional. Destacamos alguns casos vitoriosos no Brasil:

- A Lei nº 8.930/ 6 de setembro de 1994 de crimes hediondos surgida pelo caso Daniella Perez ocorrido em dezembro de 1992, atriz brutalmente assassinada por um colega de trabalho;

- A Lei nº 9.840, de 30 de setembro de 1999, que altera o Código Eleitoral, de combate à compra de votos;

- A Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que trata do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS;

- A Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que estabelece os casos de inelegibilidade para proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. (Site do Senado Federal)

Lyra (1999) relata que a participação social foi determinante no processo de democratização, iniciado pelos movimentos de resistências, a exemplo, dos movimentos estudantil e sindical, os movimentos de base como as comunidades eclesiais de base. Sobre essas últimas, Lyra destaca a mobilização social pela democracia direta incorporada ao texto constitucional. Afirma Lyra:

No caso específico da emenda nº 21, sobre participação popular, aquelas organizações lideraram a coleta de assinaturas em todas as regiões do país. Foi a partir dessa emenda que se consolidaram alguns dos princípios fundamentais da democracia direta, como o plebiscito, a iniciativa popular de lei e o referendo. Por essas razões, das sete emendas à constituição que conseguiram recolher mais de 500.000 assinaturas, cinco foram apoiadas por organizações religiosas. (DOIMO, 1994, *apud* LYRA, 1999, p. 24).

O cientista político também destaca a participação do Movimento Popular de Saúde (MOPS) e o Movimento de Reforma Sanitária “na inserção, no texto constitucional, de garantia de participação da sociedade na formulação da política de saúde e, posteriormente, a criação, em nível municipal, regional e nacional, de Conselhos ligados à área”.

Na área da criança e do adolescente, o autor destaca a atuação do Movimento dos Meninos e Meninas de Rua na luta pelos direitos da criança e do adolescente, a exemplo da inserção no texto da Constituinte, da participação social nas políticas da criança e do adolescente.

CAPÍTULO II - O RESGATE HISTÓRICO DA INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL COMO SUJEITOS POLITICOS

Em todos os tempos e em qualquer parte do mundo existiram crianças órfãs, abandonadas, negligenciadas, maltratadas e delinquentes. As reportagens de guerras, conflitos armados, ou mesmo, sobre o mundo do trabalho e os campos de refugiados desvelam como crianças e adolescentes foram e em alguns casos continuam sendo alvos de graves violações de direitos.

Para melhor entendimento dessa problemática, este capítulo tem como objetivo principal apresentar uma breve, mais importante retrospectiva do longo percurso, dos emblemas e contradições que a criança e o adolescente vivenciaram até alcançarem seu reconhecimento como sujeitos de direitos. Tal discussão é de suma relevância uma vez que fornecerá ao leitor melhor entendimento do que representa na contemporaneidade lutar pela dignidade e afirmação dos direitos de nossas crianças e adolescentes.

2.1 DA LIBERDADE NA ÁFRICA, PARA AS MÃOS DOS SENHORES

No Brasil Colônia, as crianças africanas eram transportadas e escravizadas, como bem relata Dourado e Fernandez (1999, p. 44) de forma brutal e violenta:

Muitas vezes essas crianças eram separadas dos pais antes de embarcarem nos navios negreiros. Quando os portugueses iniciaram o tráfico de escravos, havia muitas lutas e perseguições. Os habitantes dos povoados africanos viam aproximar-se os navios portugueses, tentavam escapar e, as vezes, as crianças ficavam para trás, sem forças para fugir. [...] As crianças escravas eram vendidas por baixos preços, nos mercados, pois não eram capazes de produzir um lucro imediato para os senhores de engenhos.

Na fase do período colonial do Brasil, a assistência às crianças nativas aparece em 1549 como primeiro momento de atenção para a infância, por ordem da coroa de Portugal, aplicadas por meio da burocracia dos representantes da Corte e da Igreja Católica. Lembrando que nesse período a igreja caminhava junto ao Estado, apoiando suas ações. Dessa forma, o evangelho, a espada e a cultura europeia estiveram sempre juntos durante o processo de colonização e catequização no Brasil.

A atenção à infância no Brasil-colônia deu-se através da catequização dos pequenos nativos pelos jesuítas que tinham como objetivo preparar essas crianças para auxiliar Portugal

na colonização de seu próprio território (Brasil). Para os portugueses, começar a catequizar as crianças seria o processo mais adequado, pois segundo Arantes, os nativos adultos ao contrário das crianças, tinham seus costumes formulados, os mesmos tinham uma visão dos índios como tábulas rasas e estes, por sua vez, não aceitavam praticar outra cultura. Em consequência dessa dificuldade, os jesuítas visavam evangelizar a partir dos pequenos nativos, os quais seriam mais fáceis de serem familiarizados com os novos costumes, civilizando-os para que a nova cultura fosse repassada aos poucos para os nativos adultos. Ou seja, as crianças passam a ser usadas como um instrumento útil para a dominação ideológica.

Na visão de Dourado e Fernandez (1999) o batismo além do ritual de cristianização significou, também, um processo de desconstrução da identidade africana na medida em que representava o desvinculamento com as raízes culturais.

Em geral, as crianças escravas eram batizadas através de rituais semelhantes aos das crianças brancas, mas o batismo tinha diversos significados na época colonial brasileira. Para a igreja, era uma forma de salvar a alma dos pagãos, dos negros e mulatos que não foram educados no catolicismo. Por isto, os padres mandavam batizar até as crianças nascidas fora do casamento, chamadas de filhos naturais. Para os escravos, o batismo criava mais possibilidades de relações familiares. Procurava-se escolher padrinhos negros que fossem respeitados na comunidade escrava ou brancos que pudessem garantir uma melhoria de vida para a criança. (DOURADO; FERNANDEZ, 1999, p.47).

Com o objetivo de alcançar tal finalidade, desenvolveu-se no interior das reduções jesuíticas, um complexo e bem estruturado sistema educacional, cuja missão era submeter à infância ameríndia a uma intervenção, moldando-a de acordo com os padrões de seus tutores.

Por disputas de poder na Corte de Portugal, os padres perderam seu poder político e material nas missões indígenas. Por iniciativa do Ministro do Rei em 1755, os jesuítas foram expulsos e a escravidão dos índios proibida.

Os colonos implantaram o povoamento inclusive nas regiões costeiras com o objetivo de extrair e exportar riquezas naturais como madeira, ouro ou cultivar produtos de exportação como a cana-de-açúcar, e mais tarde o café. Para essa “nova” realidade, foi amplamente utilizada a mão-de-obra escrava vinda da África e a mão de obra indígena escravizada e segregada em aldeamentos.

O extermínio dos povos originários transcorreu em face da capacidade de resistência dos mesmos de preservar o domínio de suas terras e, por conseguinte, recusar-se ao domínio

linguístico, religioso, cultural e político pretendido pelos colonizadores, como um ideal de prosperarão da colônia.

O tráfico negreiro ocorreu de maneira intensa no Brasil, como mostram as estimativas abaixo:

Quadro 01: Demonstrativo de voltado para as importações no Brasil (1845-1851)

Ano	Número de importações
1845	19.463
1846	50.354
1847	56.172
1848	60.000
1849	54.000
1850	23.000
1851	3.287
1851	700

Fonte: Holanda (1988, p.44).

Levando-se em conta que os escravos eram importantes elementos para a economia na época. Era mais lucrativo para os donos de terras importar escravos que criar e manter uma criança, pois com um ano de trabalho, o escravo já teria pago o seu preço de compra. Por conta disso, as crianças escravas morriam com facilidade devido às condições precárias que vivenciavam seus pais e, além disto, o que também contribuía com as mortes de tantas crianças foi o fato de que suas mães eram alugadas como amas-de-leite para amamentar inúmeras outras crianças.

Segundo Ribeiro (2011), a Lei do Ventre Livre trouxe uma importante mudança na perspectiva da criança negra, uma vez que determinou que os filhos de escravos nascidos a partir da consolidação da lei seriam libertados, além da determinação de que caberia aos senhores arcarem com os custos de atendimento das crianças até seus oito anos de idade. Ainda segundo a autora, a anunciação da Lei do Ventre Livre, foi precedida de grandes debates políticos, mostrando que o país começava a caminhar para a abolição da escravatura que ocorreu em 1888.

Todavia, percebe-se que mesmo após o advento da Lei do Ventre datada no ano de 1871, as crianças continuavam nas mãos dos senhores, que tinham como opção mantê-las até seus 14 anos em troca de trabalho como pendência pelos seus gastos com ela, seja mediante do trabalho gratuito até que esta completasse seus 21 anos, a outra opção seria entregá-la ao Estado mediante indenização. Por outro lado, para Pillotti e Rizzini (2009), muitos senhores não cumpriam com a lei já que não era rentável criá-las, ocasionando neste período um grande aumento da prática de abandono dessas crianças que terminavam vagando pelas ruas, sobrevivendo de esmolas, pequenos furtos e da prostituição.

2.2 DIANTE DAS MÃOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA

Em 1521, Dom Manuel concede as câmaras municipais o dever de cuidar das crianças abandonadas. No entanto, um dos problemas presentes dava-se pelo fato de vereadores e até representantes da elite serem membros da irmandade da misericórdia, o que na maioria dos casos dificultava harmonizar a ação política da câmara com a Santa Casa.

Para os cristãos daquela época, a criança nascida fora do casamento era rejeitada e estava destinada ao abandono. A pobreza também era motivo de abandono dessas crianças que muitas vezes as mesmas eram abandonadas nas portas de casa e principalmente em átrios de igrejas onde “eram frequentemente devoradas por cães, porcos ou outros animais. Outras vezes, morriam de fome ou de exposição aos elementos.” (ORLANDI, 1985, p.75). Tal preocupação acabou virando alvo da preocupação das autoridades, até que em 1726, o vice-rei chegou a propor duas medidas, a esmola, e o recolhimento dos expostos em asilos.

Para dar resolutividade essa situação, a Santa Casa de Misericórdia implantou o sistema da Roda de Expostos no Brasil, uma espécie de cilindro giratório na parede que permitia que a criança fosse colocada da rua para dentro do estabelecimento. Com base nas análises de Lima e Venâncio (1996), ambos descrevem de forma breve o funcionamento das rodas, local onde os abandonados permaneciam em torno de um a dois meses, fato que fez com que o índice de mortalidade infantil mostrasse descontrole já que 70% das crianças iam a óbito. Os que sobreviviam a tal processo eram enviados a criadeiras pagas pela Santa Casa, permanecendo até seus sete anos de idade.

Posteriormente, a criança era encaminhada a uma família adotiva ou Arsenal de Marinha no caso dos meninos e ao Recolhimento das Órfãs no caso das meninas, no entanto, em qualquer das situações supracitadas, as crianças teriam que trabalhar por sete anos em troca de comidas e moradia. Assim, a partir dos 14 anos em diante, poderiam empregar-se, recebendo salários. As criadeiras por ser pobre a grande maioria, após sete anos, quando terminavam de pagavam pelo teto e alimentação dos “enjeitados”, deixavam de exercer seu papel de “amas de leite”, o que acarretava a morte da maioria das crianças.

Além disso, para Ribeiro (2005) o que também foi alvo alarmante para a morte desses infantes foi à situação de extrema precariedade em termos de higiene a qual se encontrava as Casas de Expostos. Em função disto, no século XIX, tal situação passou a ser alvo dos médicos, que passaram a denunciar o extremo índice de mortalidade infantil, reivindicando a

intervenção da categoria nas condições de higiene das Casas de Expostos; as residências de famílias pobres também foram alvo da intervenção dos higienistas, Rizzini (2009) esclarece que a família era o principal objeto de ações filantrópicas e científica dos médicos, uma vez que a partir daí, a sociedade chegaria a padrão de civilidade e progresso como visavam às elites do país.

Para Marcílio (2006), a roda buscava casas que pudessem receber as crianças como aprendizes. Para os meninos profissões como ferreiro, sapateiro, balconista e etc. Além da possibilidade de serem enviados para a Companhia de Aprendizes Marinheiro ou Aprendizes do Arsenal, instituições profissionalizantes dos pequenos desvalidos, dentro de uma rígida disciplina militar; Enfim, para as meninas a profissão de empregadas domésticas. Percebe-se que desde cedo à preocupação era preparar as crianças para o mundo do trabalho, com o objetivo de transformá-las em futuros cidadãos funcionais para o sistema dominante.

Manuel Vitorino (1981) ao abordar o sistema de Rodas de Expostos como uma ofensa as leis sócias e humanas reflete que tal mecanismo representava uma perpetuação de matadouro de inocentes, e defendia a creche como um admirável recurso. O autor tece fortes críticas a ausência do Estado com relação à legislação para a infância.

Com a criação das fábricas no Brasil, não só as crianças como também as mulheres passaram a conviver com o trabalho forçado, sob condições insalubres. O encaminhamento da criança e da mulher como mão de obra barata era parte da estrutura e estagio do sistema econômico capitalista. A lógica da acumulação nessa fase do processo de industrialização envolvia a superexploração da mão de obra. Nesse contexto, as condições insalubres de trabalho persistiram até que houve a criação do movimento sindical que colocou na mesa de negociação as condições mínimas de trabalho, bem como a retirada de crianças e adolescente do trabalho forçado. Nesse sentido, o trabalho infantil constitui uma das graves violações aos direitos de crianças e adolescentes, pois além de impedi-la de estudar e acessar outros direitos perpetua sua condição de pobreza e subalternidade.

Basicamente nessa época, a sociedade ainda não compreendia que o trabalho precoce destruía a infância e adolescência limitando o potencial de desenvolvimento humano destes sujeitos, bem como reduzindo suas oportunidades de brincar, interagir socialmente, enfim, viver o tempo da infância.

O movimento feminista e o movimento operário foram às primeiras vozes a reclamarem e colocarem na pauta das reivindicações o fim do trabalho forçado e noturno de mulheres e crianças nas fábricas. O Comitê de Defesa Proletária exigiu a pauta de reivindicações da revê geral de 1917 em São Paulo, a proibição do trabalho de crianças e

adolescentes assim como do trabalho noturno para mulheres e crianças. Margareth Rago em entrevista à Revista Caros Amigos (2013, p.83) trata das mulheres e crianças na indústria e movimento operário narrando à fala de Maria Lacerda de Moura, quando afirma que a mulher operária é ainda mais sacrificada. Escrava do homem, escrava social e serva da burguesia.

2.3 DA TUTELA AOS DIREITOS: A construção da cidadania de crianças e adolescentes no Brasil

As crianças e adolescentes no Brasil só passaram a constituir a categoria de sujeito de direitos na Constituição Federativa de 1988. O Código de Menores de 1979, assim, como o Código de Menores de 1927 são fundamentados na Doutrina da Situação Irregular em detrimento da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, que se fundamenta, por sua vez, no paradigma de proteção integral da criança e do adolescente.

Para Faleiros (2013, p.1990) “O paradigma jurídico-político da situação irregular, que individualiza os problemas, estigmatiza os sujeitos e adota a repressão como objeto da política da infância e da adolescência se contrapõe ao paradigma da proteção integral que adota uma visão social e educativa dessa política”. Para o Assistente Social, “A combinação de repressão com assistencialismo aparece no Art. 1º do Código de Menores de 1979, Lei 6.697/79, que “dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores até 18 anos de idade que se encontre em situação irregular.”.

A Política de Assistência ao Menor a partir do Código de Menores de 1979 pautava-se na manutenção da ordem social e nos modelos repressivos e mecanismos coercitivos. Daí a criação de serviços de enclausuramento como abrigos, o Serviço de Assistência do Menor que segundo Nogueira Filho (1965), o SAM foi estabelecido no início dos anos 40. Criado com o objetivo de ser considerado como um grande pólo irradiador da nova racionalidade, por sua vez, acabou sendo conhecido com o “famigerado” ou “escola do crime”; Quanto a Fundação de Bem-Estar do Menor, criada no ano de 1960 para substituiu o Serviço de Assistência ao Menor no final dos anos 80, a FUNABEM fazia sua própria autocrítica, condenando o modelo “correcional-repressivo, adotado nas duas décadas de sua duração.

A FUNABEM tinha como base de atuação a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, porém o que ocorria era uma contradição perante sua atuação, pois as propostas aprovadas em leis nunca saíram do papel, desse modo, prevaleciam os objetivos do governo que estavam voltados para o controle da sociedade, reprimindo, corrigindo e integrando os supostos menores desviante, já que para o governo, os mesmos significavam riscos para a

ordem pública e a principal preocupação do Estado estava direcionada ao desenvolvimento econômico e acumulação do capital, e não no bem-estar dos menores. Para Faleiros (2013, p.200-201) tratava-se de fenômenos denominados de “fabricação do menor”, “condicionada tanto pela criminalização do pobre como pela subalternização da criança pelo trabalho e pela exclusão”. As denúncias de violência marcam a trajetória das instituições de enclausuramento de crianças e adolescentes no Brasil.

A sociedade perante as contradições apresentadas começa a se sensibilizar a respeito da questão das crianças e adolescentes que viviam nas ruas das grandes cidades e que tinham perdido os vínculos familiares, tornando-se consciente de que esses problemas eram fruto de uma estrutura socioeconômica injusta, presente no Brasil.

Na década de 1980, período de grande inquietação dos movimentos sociais no Brasil, dentre os movimentos que insurgiram no âmbito da infância e adolescência, se destaca o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMRR) na luta da defesa de direitos de crianças e adolescentes empobrecidos do país com influência dos movimentos internacionais. Segundo Gohn (1995), em 1985 o movimento em defesa dos direitos da criança no Brasil se instituiu como uma organização da sociedade civil, com o objetivo de mobilizar e articular forças em defesa de seus direitos e de uma política voltada para a proteção social da infância e adolescência a nível nacional, em face da violência institucional praticada pelas forças de segurança nas periferias urbanas.

Esse movimento foi fundamental para o processo constituinte e para que o Brasil pudesse na década de noventa, ratificar a Convenção Internacional dos Direitos da Criança e criar a Lei nº 8.069/1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente. Segundo Macêdo e Brito, (1998) o movimento diz respeito à luta pela garantia dos direitos da criança e adolescente das classes mais vulneráveis do país, tendo o objetivo de convertê-los em indivíduos políticos capazes de defender seus próprios direitos, considerando seres humanos em condição de desenvolvimento e aptos a participarem de decisões que diz respeito a suas vidas e da sociedade.

Busca informar e organizar meninos e meninas em situação de rua para o debate sobre suas condições de excluídos, sensibilizá-los para que assim percebam que a realidade na qual estão inseridos não é natural, e sim, fruto de um sistema que a produz, e diante disto, busca propiciar conhecimento e a consciência dos direitos e dos serviços públicos disponíveis e capacitando a elaboração de soluções para suas vidas.

Contudo, o movimento não caminha sozinho, mas sim, busca atuar juntamente com outros seguimentos da sociedade, já que a questão dos menores é vista como caso a parte das

outras questões sociais da sociedade. Mais adiante, o movimento participa das comissões pró-constituente, sendo convidado a participar da construção da nova Constituição brasileira, conseguindo apresentar uma ementa com mais de um milhão de assinaturas, obtendo a aprovação do artigo 227 e acrescentando ainda o artigo 228, sendo reproduzido mais tarde pelo ECA:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (ECA, 2011, p, 154).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069) foi aprovado em 13 de julho de 1990, mas antes de ser instituído passou por um longo processo de embate político-ideológico, iniciando por ocasião do envio do Projeto de Lei intitulado Normas de Proteção à Infância e à Juventude à Câmara dos Deputados, em fevereiro de 1989, pelos deputados Nelson Aguiar e Benedita da Silva, e outra versão da proposta para o Senado, do qual, o último fez uma intervenção drástica ocorrendo o não reconhecimento da versão pelos representantes do movimento ao chegarem à Câmara. O movimento recorreu à proposta de origem, recolheu-se a assinatura dos parlamentares, o projeto teve ainda seis versões, até que a última versão foi aprovada pelo senado, câmara, e sancionada pela presidência da república, no ano de 1990, surtindo efeito da pressão do movimento e da sociedade civil.

Com o MNMMR vieram à tona denúncias de chacinas, exploração sexual, trabalho infantil, pobreza, desnutrição e outros graves problemas que sendo divulgados mobilizou pastorais, juízes, parlamentares, profissionais, universidades e estudantes em defesa dos direitos da criança e do adolescente. Despontando uma luta pela defesa de sua dignidade humana, respeito e proteção a partir desse momento, a sociedade vai requerer do Estado um olhar diferenciado para essa significativa parcela da população brasileira.

Cabe ressaltar que o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua realizado em 1986, teve uma repercussão a nível internacional, “contou com a participação de aproximadamente 500 meninos e meninas de todo o Brasil, o que configurou um ato simbólico de uma mudança no paradigma de políticas relativas às crianças e aos adolescentes”. Passou as vozes solidárias a falarem de forma uníssona, “crianças e adolescentes tem direitos”. A perspectiva de defesa dos direitos da criança e do adolescente

começou a adentrar os espaços da cidadania até chegar ao artigo 227 na Constituição Federal de 1988.

CAPÍTULO III - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: UMA CONQUISTA INESQUECÍVEL

Em 20 de Novembro de 1989, a ONU proclamou a Conversão dos Direitos da Criança, adotada pelo Brasil no início dos anos de 1990 priorizando sua integração familiar, e ainda no mesmo ano ocorreu o Encontro Mundial da Cúpula pela Criança, momento em que foi aprovada a Declaração Mundial sobre Sobrevivência, Proteção e desenvolvimento das Crianças.

Em 13 de julho de 1990, finalmente foi aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei nº 8.069/90), regulamentando os Arts. 227 e 228 da CF, para a proteção dos direitos, articulados com o paradigma internacional da proteção integral, de crianças e adolescentes, sendo estes reconhecidos como pessoas em desenvolvimento, com prioridade absoluta.

Segundo Hechler (2009), afirma-se que a partir da consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente, inicia-se uma nova caminhada na história dos direitos da criança e do adolescente do Brasil. A proteção integral a esse segmento passa a ser garantida por lei, o que não significa que esta perspectiva venha apresentando total materialização. Porém, essa alteração substantiva vai exigir o estabelecimento de novas relações entre o Estado, a sociedade e a família na busca pela garantia do cumprimento dos preceitos legais.

Uma das características da Constituição de 1988 foi à universalização da proteção das crianças e adolescente como diz o Art.227, não restrita como antes, aos que se encontravam em situação irregular. Seus princípios abrangem todas as crianças e adolescentes, sendo elas enquadradas ou não em situação de risco, seja pessoal ou social.

No Brasil, o reconhecimento dos Direitos da Criança e do Adolescente tem avançado a partir do processo de redemocratização. É impossível analisar o significado da luta pela consolidação do Estatuto da Criança e do Adolescente sem relacioná-los com a conjuntura pela qual passava o Brasil na década de 1980, em seu momento de luta por conquistas de direitos políticos e sociais. Percebe-se a retomada da democracia no cotidiano dos brasileiros na metade da década de 80, como consequência das pressões exercidas pelos movimentos sociais durante todo o período da ditadura militar. Com a Constituição Federal de 1988, as instituições democráticas foram se estabelecendo, descentralizando o poder e deliberando uma nova maneira no trato à coisa pública, daí começa a ser criando os Conselhos de deliberativos das políticas em todos os seguimentos.

Na política da Criança e do Adolescente, os conselhos de direitos existentes nas esferas: nacional, estadual e municipal, são as entidades que visam proceder à democratização das decisões desse segmento, uma vez que este tem composição paritária entre governo e sociedade civil. Outra instituição importante na área da infância e adolescência é o Conselho Tutelar, órgão não jurisdicional encarregado de promover, fiscalizar e defender os direitos infanto-juvenis.

O Código de Menores e sua lógica repressiva deixaram de ser norma vigente. Através de uma ampla articulação voltada para a política da criança e seus princípios, foi construído o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/1990) que colocou o Brasil entre os primeiros países a construir um marco legal baseado nos princípios adotados na Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, de 1989.

O Estatuto da Criança e do Adolescente instituiu os direitos fundamentais e as medidas preventivas socioeducativas e protetivas que objetivam assegurar a promoção dos direitos da criança e do adolescente, bem como estabelecer as linhas de ação da política de atendimento, como as políticas e programas sociais, serviços de prevenção, entidades de atendimentos, medidas de proteção e organização pública.

O ECA prioriza a reinserção familiar, como medidas de ressocialização, em vez da tutela de instituições estatais ou conveniadas. Uma das principais diretrizes do ECA implica que:

É dever da família, sociedade e estado assegurar a criança, o adolescente e ao jovem com absoluta prioridade, com direito à vida, saúde, a alimentação, ao lazer, a educação, ao esporte, a profissionalização, a cultura, a dignidade, a liberdade, a convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 2015, p.11).

Percebe-se que a atual sociedade brasileira contextualiza o Estatuto como leis de punição para crianças e adolescentes que cometem atos infracionais, trata-se de uma visão conservadora das elites dominantes em detrimento da classe subalterna; Enfim, deixando de lado o significado mais amplo, o qual trata-se dos direitos humanos da criança e do adolescente voltado para uma formação completa de um cidadão desde a gestação da mãe até o processo de desenvolvimento integral ao longo da vida.

Com o ECA despontou uma nova valorização da infância e adolescência que nos remete a compreensão de que estamos avançando de fato na concretização de um Estado realmente Democrático e de Direitos, que reconhece, respeita e garante a concretização de direitos sociais bem mais amplos de que há algumas décadas atrás.

3.1 CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Os Conselhos de Direitos confluem para o exercício dos direitos a partir de um Colegiado previsto como mecanismo de participação. Para Lyra, os conselhos gestores de políticas públicas que definem estratégias, alocam recursos, elaboram políticas e tomam decisões de governos devem estabelecer limites na proporcionalidade da sociedade civil. Tais conselhos envolvem ampliação da representação social, envolvendo segmentos, tais como governos, usuários, trabalhadores e prestadores de serviços, podendo ter paridade numérica e/ou paridade política. Tais colegiados não têm necessariamente, caráter deliberativo, mas propositivos, com as funções de planejar, supervisionar e monitorar a implementação de políticas governamentais.

Já os Conselhos de Direitos, por sua vez, apresentam caráter de defesa de direitos, podendo atuar na prevenção de violações, na mediação na solução de conflitos e crises, na fiscalização e denúncia, assim, como em diligências, exames e inspeções, contribuindo para exercer o controle social do Estado. São de natureza consultiva, propositiva e educativa, atuando como interlocutores nas Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais.

No âmbito de organização das Conferências de direitos ou de políticas públicas tais conselhos participam da formulação e avaliação das Políticas Sociais. Como órgãos de fiscalização e inspeção conflitam a administração pública, na medida em que exige autonomia para inspecionar e propor recomendações e ações de curto, médio e longo prazo.

O Estatuto da Criança e do Adolescente inovou a qualidade da participação cidadã.

Vale salientar que o ECA tornou-se o primeiro diploma legal a consagrar, em nível nacional, a democracia participativa paritária, na definição e implementação de uma política setorial. Já no caso dos Conselhos Tutelares, importante órgão previsto no Estatuto acima referido, todos os seus integrantes são representantes da sociedade eleitos pelos cidadãos locais para mandato de três anos (art. 132). (LYRA, 1999, p. 25).

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) foi criado pela Lei nº 8. 242, de 12 de outubro de 1990, com o objetivo, de

[...] elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, observadas as linhas de ação e as diretrizes conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como, acompanhar e avaliar a sua execução. (BRASIL, 1990, p. 76).

Dentre as competências do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, destacam-se:

a) Competências Jurídico-normativas:

I - elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, fiscalizando as ações de execução, observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos Arts. 87 e 88 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). (BRASIL, 2016, p.24).

b) Competências da Gestão Pública: II – “zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.” (BRASIL, 2016, p.81).

c) Competências de Acompanhamento e Monitoramento:

III - dar apoio aos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, aos órgãos estaduais, municipais, e entidades não-governamentais para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos na Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990;

IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais da Criança e do Adolescente;

VII - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;

IX - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;

X - gerir o fundo de que trata o Art. 6º da lei e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

XI - elaborar o seu regimento interno, aprovando-o pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente. (BRASIL, 2016, p.52).

d) Competências Educativas: VIII – “promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados, ou violação desses direitos”. (BRASIL, 2004, p.165).

O CONANDA tem caráter deliberativo e paritário com âmbito nacional de atuação. De acordo com as Resoluções do CONANDA, é possível classificar sua atuação, em: Gestão Interna, Financiamento, Funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares, Monitoramento, Violência contra Criança e Adolescente, Políticas para a Infância, Socioeducação, Convocação das Conferências Nacionais, Participação da Sociedade Civil, Trabalho Infantil e Tráfico de Pessoas.

O CONANDA normatiza estrutura e funcionamento, além do uso e aplicação de recursos. Atua dialogando com as unidades federadas na implantação de conselhos de direitos e tutelares. Estabelece critérios para participação da sociedade civil, além de convocar as Conferências Nacionais. Participar de campanhas contra o desarmamento e mobilizar com ministérios a implementação de políticas públicas. Problematicar o tema da violência, do tráfico de pessoas e do trabalho infantil e a educação para o trabalho.

Quadro 02: Demonstrativo da Atuação do CONANDA (1993-2004)

Ano/Resolução	Classificação	Resolução
1993	Gestão Interna	<p>Resolução nº 001 de 05 de julho de 1993, (DOU seção 1, de 07.07.93) Aprova o Regimento Interno do CONANDA.</p> <p>Resolução nº 002 de 05 de julho de 1993. Aprova a representação oficial do CONANDA</p> <p>Resolução nº 003 - Aprova a regulamentação e funcionamento das Comissões Temáticas</p> <p>Resolução nº 007, 14/09/1993 - Constitui Comissão encarregada de gerenciar junto à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda no sentido da revisão das disposições contidas nas instruções normativas nº 2 e 3</p>
1993 a 2002	Financiamento	<p>Resolução nº 004, 11/08/1993 - Aprova a minuta do anteprojeto de lei que altera legislação do Imposto de renda no que se refere ao tratamento a ser dado às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>Resolução nº 010, 05/10/1993 - Define que a Secretaria Executiva, bem como o Fundo Nacional</p> <p>Resolução nº 012, 05/10/1993- Aprova minuta de Decreto dispondo sobre a gestão e administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente</p> <p>Resolução nº 014, 09/11/1993 - Aprova minuta de Decreto para regulamentação da participação do CONANDA, na programação de recursos a que se refere o art. 22 da Lei Complementar nº 77, 13/07/1993</p> <p>Resolução nº 64, 29/03/2000 Dispõe sobre os critérios para repasse de recursos e o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA e da outras providências</p> <p>Resolução nº 68, 15/05/2001 Dispõe sobre os critérios para repasse de recursos e o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA e da outras providências</p> <p>Resolução nº 76, 21/02/2002 Cria o Certificado de Autorização para Captação de Recursos Financeiros ao Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente –FNC</p>
1994 a 2003	Funcionamento dos Conselhos de Direitos e Tutelares	<p>Resolução nº 34, 19/10/1994 Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de inquérito civil público em conjunto com o Ministério Público Estadual de Mato Grosso para a apuração das condições de atendimento naquele Estado, dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional.</p> <p>Resolução nº 35, 19/ 54 Apresenta moção ao Senhor Governador do Estado do Acre no sentido de que sejam asseguradas pelo Governo do Estado, as condições para o pleno funcionamento do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente</p> <p>Resolução nº 36, 19/10/1993 Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público do Estado de Pernambuco, para apuração das condições de atendimento dos adolescentes a quem se atribui autoria de ato infracional</p> <p>Resolução nº 45, 29/10/1996 Regulamenta a participação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA na programação dos recursos que se refere aos arts. 108, 174, 175 e 99 da Lei nº 8069/90.</p>

		<p>Resolução nº 75, 22/10/2001 Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências</p> <p>Resolução nº 88, 15/04/2003 Altera o dispositivo da Resolução nº 75, de 22 de outubro de 2001 que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências</p>
1993 a 2002	Monitoramento	<p>Resolução nº 008, 14/09/1993 - Constitui Comissão encarregada de examinar a situação dos Conselhos Tutelares da cidade de São Paulo da Criança e do Adolescente seja operacionalizados pelo órgão do Governo Federal, cuja estrutura o CONANDA integre, viabilizando funcionamento integral e racional do mesmo.</p> <p>Resolução nº 015, 09/11/1993 Constitui Comissão Especial, encarregada de proceder ao exame do funcionamento da entidade IBPS, e requer pareceres dos Conselhos Estadual e Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sobre a referida entidade</p> <p>Resolução nº 017, 09/11/1993 Cria a Comissão de Finanças Públicas</p> <p>Resolução nº 021, 09/03/1994. Solicita ao Ministério Público Federal que proceda a instauração de inquérito civil público, em conjunto com o Ministério Público Estadual do Amazonas, para apuração de fatos e responsabilidades atinentes às políticas públicas federal, estadual e municipais voltadas para o atendimento dos direitos de crianças e adolescentes, no âmbito do Estado do Amazonas, em especial na cidade de Manaus</p> <p>Resolução nº 023, 13/04/1994 Instar o Governador do Estado do Espírito Santo, Dr. Albuíno Azevedo, a empenhar-se pessoalmente na implantação do Estatuto da Criança e do Adolescente</p> <p>Resolução nº 026, 14/07/1994 Insta o Poder Público, nos três níveis, e a Sociedade Civil organizada a redefinirem prioridades, articulando e direcionando os recursos financeiros, materiais e humanos adequados para assegurar a toda criança e adolescente do Nordeste o direito fundamental à vida, sem prejuízo dos outros direitos.</p> <p>Resolução nº 82, 15/08/2002 Dispõe sobre a designação da Comissão de Políticas Públicas para acompanhar a elaboração de Relatório do governo brasileiro sobre a situação da criança e do adolescente a ser apresentado a Organização das Nações Unidas – ONU e a implementação dos compromissos assumidos na Cúpula pela Infância.</p>
1993 a 2004	Violência contra a Criança e o Adolescente	<p>Resolução nº 016, 09/11/1993 Criar a Comissão de Combate a Violência contra Crianças e Adolescentes</p> <p>Resolução nº 97, 13/07/2004 Formalização de apoio a Campanha Nacional pelo Desarmamento</p>
1994 à 2000	Políticas para Infância	<p>Resolução nº 39,06/12/1994 Encaminha proposição à Comissão Executiva do Pacto pela Infância, no sentido de que seja composta comissão mista, integrada por representantes daquela Comissão e por representante do CONANDA</p> <p>Resolução nº 40, agosto de 1995 Recomenda à Secretaria dos Direitos da Cidadania deste Ministério, que viabilize com urgência os serviços</p> <p>Resolução nº 42, 13/10/1995 Aprova as diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e adolescência nas áreas de saúde, educação, assistência social e trabalho e para a garantia de direitos</p> <p>Resolução nº 43, 29/10/1996 Recompõe o grupo de trabalho para analisar a compatibilização das ações dos Ministérios, com o objetivo de identificar os serviços, programas e projetos relacionados especialmente aos três eixos temáticos prioritários do CONANDA – trabalho infanto-juvenil, violência e exploração sexual e adolescente autor de infração.</p> <p>Resolução nº 63, 29/03/2000 Firma Parceria com Ministério do Esporte e Turismo</p> <p>Resolução nº 66, 20/11/2000 Dispõe sobre a parceria com o Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente e dá outras providências</p>
1996	Socioeducação	<p>Resolução nº 46, 29/10/1996 Regulamenta a execução da medida socioeducativa de internação prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8069/90</p> <p>Resolução nº 47, 06/12/1996 Regulamenta a execução da medida socioeducativa de semiliberdade, a que se refere o art.120 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei</p>

		nº 8069/90. Resolução nº 50, 28/11/1996 Apoiar a implantação e implementação do SIPIA - Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência em todos os municípios brasileiros sob a coordenação do Ministério da Justiça
1996 à 2003	Convocação das Conferências Nacionais	Resolução nº 49, 28/11/1996 Convoca a II Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a ser realizada, em Brasília, no período de 17 a 20 de agosto de 1997. Resolução nº 59, 19/07/1999 Convocação da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências Resolução nº 67, 23/04/2001 Dispõe sobre a convocação da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências Resolução nº 70, 06/06/2001 Dispõe sobre a Convocação da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e das outras providências Resolução nº 86, 12/03/2003 Dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências
1998 à 2002	Participação da Sociedade Civil	Resolução nº 56, 16/09/1998 Define critérios para abrangência do âmbito nacional das Entidades Não Governamentais de atendimento, estudos e pesquisas, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente que pretendem se inscrever para a eleição das Entidades Não – Governamentais para o quarto mandato do CONANDA Resolução nº 71, 10/06/2001 Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Sócio - Educativo das governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento e dá outras providências Resolução nº 80, 20/06/2002 Dispõe sobre a criação de Comissão Eleitoral para escolha da representação da sociedade civil, para o biênio 2.003 à 2.004.
2001	Trabalho Infantil	Resolução nº 69, 15/05/2001 Dispõe sobre a idade mínima para admissão ao emprego e ao trabalho e das outras providências Resolução nº 74, 13/09/2001 Dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional e dá outras providências.
2001	Tráfico de Pessoas	Resolução nº 72, 11/06/2001 Dispõe sobre a criação de grupo de trabalho para levantamento de informações sobre a organização nacional para o enfrentamento das situações de tráfico, sequestro e desaparecimento de crianças e adolescentes e dá outras providências.

Fonte: CONANDA (2004).

Como bem relatam Potyara Pereira (2005) os conselhos contribuem para exercer o controle democrático como garantia dos direitos. Os conselhos de políticas públicas favorecem a participação social na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas sociais. Tencionam as decisões públicas na medida em que exercem a crítica de forma qualificada aos modos de gestão pública, desconcentram o poder mudando a cultura pública, identificam as demandas sociais e descentralizam e dividem as responsabilidades no modo de gerir a coisa pública.

As conferências são formas de mobilizações em espaço legítimos e deliberativos que reúne governo, sociedade civil, sistema de garantia de direitos, crianças (acompanhadas de adultos), adolescentes e outros; com objetivo de discutir e definir a política das crianças e adolescentes a nível nacional. As Conferências têm como objetivo mobilizar o sistema de

garantia de direitos e população em geral para fiscalizar e efetivar a Política Nacional e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

As conferências ocorrem nas três esferas de governo, onde todos os municípios do país serão convocados a realizarem suas conferências, sejam elas de maneira individual ou regional. Desse modo, das Conferências Municipais, serão eleitos os delegados que irão participar das Conferências Estaduais, nesse momento, as diretrizes de participação são norteadas pelos Conselhos Estaduais. Os delegados que irão compor as Conferências Estaduais serão participantes da Conferência Nacional, além de delegados escolhidos pelo próprio Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) que também é responsável por convidar o grupo composto por observadores.

O processo decisório protagonizado pelas conferências municipais e estaduais ocorre a partir das orientações fundamentadas pelo Conanda, momento em que cada município apresenta propostas de suas conferências, daí tais propostas municipais são direcionadas para análise dos Conselhos Estaduais, sendo este, que irá deliberar o que será levantado para a Conferência Nacional.

As Conferências para Potyara Pereira (2005) atuam no sentido de avaliar a execução dos planos, programas e projetos da política pública, assim, como, periodicamente, faz um balanço crítico da gestão pública.

Entretanto, afirma Gohn (2011) se tais espaços sociopolíticos institucionalizam a participação civil dando origem a inovações democráticas como conselhos gestores, conferências nacionais, câmaras e fóruns de participação, dentre outros; o cenário atual com a hegemonia neoliberal tem impactado criticamente no avanço das conquistas de direitos contradizendo o ideal democrático de ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação direta.

3.2 CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DO ESTADO DA PARAÍBA

O Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescente do estado da Paraíba-CEDCA-PB é um órgão vinculado à Secretária de Desenvolvimento Humano do governo do estado, criado pela Lei N° 5.563 de 31.01.1992, alterada pela Lei Estadual n.º 7.273 de Dezembro de 2002. Atualmente funciona na Casa dos Conselhos, uma instituição de referência, criada com o objetivo de articular, fortalecer e dar apoio ao funcionamento de conselhos vinculados administrativamente à Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Humano (SEDH), buscando facilitar o acesso da comunidade às instâncias de controle social. A Casa situa-se na Praça Dom Adauto, nº 58, no centro de João Pessoa, no horário de 08:00 às 17:00 horas. Pela Lei nº 7.273/2002 que regulamenta o CEDCA-PB como um órgão normativo, deliberativo, controlador e fiscalizador das ações e políticas de atendimento à infância e à adolescência.

Segundo Gohn (2007), a Constituição de 1988 adotou a forma de “conselho” como uma “nova estrutura que se insere na esfera pública, integrando-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltado para as políticas públicas específicas”. Acrescenta que os Conselhos de Saúde, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, que devem existir nos três níveis federativos, ou seja, para desse modo sua existência seria uma das condições para repasse de recursos pelo governo federal aos estados e municípios.

O Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Estado da Paraíba (CEDCA-PB) tem o poder de criar leis, fiscalizar ações e aprovar projetos voltados para o âmbito da política da infância e adolescência do Estado conforme reza o Art. 2º da Resolução CONANDA nº105/2005. Sua estrutura e funcionamento estão subdivididos em plenária, mesa diretora, comissões temáticas e de grupos de trabalho, além da secretaria executiva, sendo realizadas reuniões, oficinas e palestras. Trata-se de um órgão que não lida diretamente com usuários da política Infanto-juvenil. Quanto a sua estrutura organizacional e seu funcionamento, o CEDCA-PB, deveria contar com um espaço físico adequando ao seu pleno funcionamento, que sua localização seja amplamente divulgada e com todos os recursos necessários para garantir um efetivo funcionamento, conforme o estabelecido nas diretrizes fundamentadas na resolução CONANDA nº105/2005.

O que de fato percebe-se é que existe uma necessidade de expansão do espaço operacional do Conselho, mais precisamente de uma autonomia institucional, uma vez que o próprio órgão encontra-se inserido em um pequeno espaço contido na Casa dos Conselhos. Além do mais, deve-se divulgar cada vez mais informações sobre o órgão, como sua localização institucional, virtual, e principalmente sua importância no seguimento da política das crianças e adolescentes, para que assim, tais informações cheguem de maneira mais rápida e clara para a sociedade.

Quanto a estrutura do CEDCA-PB, a delegação é composta paritariamente por 16 (dezesesseis) membros (Conselheiros de Direitos), sendo 8 (oito) vinculados à órgãos do governo (Secretaria Estadual de Desenvolvimento Humano, Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão, Secretaria Estadual de Finanças, Secretaria Estadual de Educação, Secretaria de Estado do Governo, Universidade Estadual da Paraíba,

Universidade Federal da Paraíba, Secretarias municipais de Assistência Social), e os outros 8 (oitos) são representantes da parte não governamental ou representantes da sociedade civil que trabalhem com crianças e adolescentes e estejam inscritos no Conselho Municipal local. Esse colegiado é responsável por se reunir e tomar decisões em conjunto, encontra-se estipulado Art. 2º da Resolução CONANDA nº 105/ 2005.

Quanto à importância dos Conselheiros de Direitos que formam o colegiado no âmbito da participação política, Gohn (2007) afirma que na medida em que esses conselheiros se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos lobbies econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo uma as bases de uma gestão democrática.

Além de executar o controle social, o Conselho de Direitos também é responsável pela construção de políticas públicas para o Estado da Paraíba. Trabalhando de forma intersectorial com o Sistema de Garantia dos Direitos com destaque para os vinculados às Secretarias de Educação, Saúde e Assistência, ao Ministério Público, ao Tribunal de Justiça, à Delegacia da Infância e Juventude, às Instituições não governamentais, fóruns e redes.

Por sua vez o CEDCA-PB é um órgão normativo que busca nortear os parâmetros voltados aos planos, para as ações e aplicação dos recursos, programas e ações de assistência integral. Seu caráter normativo não mostra expressividade para além da regulamentação do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDESC), pelo menos nos primeiros 17 anos segundo Cordeira, Santana e Vieira (2016), esta situação é compreensível se levarmos em consideração as dificuldades impostas durante o reordenamento institucional e todos os seus aspectos que dificultam a prática do conselho além do despreparo dos trabalhadores para a execução desta política, que além de nova, era permeada de novos conceitos, o que até hoje não são tão conhecidos pelos próprios conselheiros de direitos (CORDEIRA; SANTANA; VIEIRA , 2016).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS PROVISÓRIAS: DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO NOS CONSELHOS DE DIREITOS

Com base nos contextos abordados, destaco alguns pontos importantes como a ideia de que a **participação democrática** pode ser fortalecida ainda mais, principalmente na perspectiva dos órgãos não governamentais através da implantação de ações permanentes e continuadas de formação para a gestão democrática dos representantes em colegiados públicos, a exemplo, dos conselhos de direitos ou mesmo, dos conselhos de políticas públicas. Santana; Vieira & Cordeira (2016), com base em pesquisas sobre a atuação junto ao CEDCA-PB, argumentam que, o caráter normativo do conselho não apresentava expressividade para além da regulamentação do fundo – FUNDESC no tempo de sua pesquisa. Ainda segundo a autora, tal situação seria decorrente das barreiras impostas no período de reordenamento institucional, dificultando a prática dos conselheiros de direito, além do despreparo por parte dos que trabalham com a política da criança e do adolescente.

O colegiado contido no CEDCA-PB tem um papel de fundamental importância para a política da infância a nível estadual. Os representantes da sociedade civil e do poder público são responsáveis por se reunir, fiscalizar e realizar tomadas de decisões em conjunto. Gohn (2007) afirma que com relação à importância da participação política dos conselheiros, na medida em que se tornem atuantes, fiscalizadores das ações do poder público e denunciadores dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, estarão construindo bases para a gestão democrática.

No entanto, percebe-se, ainda, a necessidade de qualificação de seus atores para atuação nos colegiados públicos, pois, a condição para o exercício ativo de um representante num conselho de direitos exige conhecimentos amplos, acerca, dos problemas enfrentados pelo segmento representado, das normas vigentes, das pautas das conferências, das inovações dos reordenamentos das políticas e programas sociais, que só uma capacitação obrigatória e permanente pode contribuir, ampliando as competências e habilidades de seus membros.

Sendo assim, Ribeiro (2011) ressalta que a sociedade ocupa esses canais de participação de maneira precária em função da falta de capacitação técnica e política, assim, como, do uso desses representantes para fins políticos. Sobretudo, um grupo de representantes que não tem uma noção concreta sobre os contextos que envolvem a participação democrática pautada na política e controle social, resume-se num grupo incapaz de opinar, gerando um enfraquecimento na relação com o aparelho estatal durante o processo de gestão da coisa pública e do controle social.

Além disto, o “despreparo” do colegiado também pode ser prejudicial, em especial aos representantes não governamentais ou sociedade civil em função do processo de deliberação do conselho em prol do Sistema de Garantias de Direitos e da Política da Criança e do Adolescente. Quando não se tem esse preparo político-democrático, a força da sociedade civil torna-se enfraquecida, ficando à mercê de tomadas de decisões do Estado a partir do conselho, ou seja, segundo de Ribeiro (2011), a prática de partilha de poder entre Estado e sociedade civil, ambos devem estar dispostos, uma vez que não basta a participação efetiva da sociedade sem que o Estado garanta espaço de expressão, assim como não basta, a participação como oferta estatal quando a sociedade não está nem mobilizada e nem organizada para o exercício dos direitos políticos.

Noutro entendimento, sem a formação para a cidadania, os conselhos de direitos que são instrumentos relevantes, criados pela Constituição Federativa de 1988, podem não representar a força de participação social, que se espera, ou que se sonhou nos longos anos de redemocratização.

O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente está relacionado com os demais conselhos nos níveis municipais e nacional. Gohn (2007) explica que, a Constituição de 1988 adotou a forma de ‘conselho’ como uma nova estrutura que se insere na esfera pública, integrando-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltado para as políticas públicas específicas. A autora explica que os Conselhos, devem existir nos três níveis federativos para que sua existência seja uma das condições para o repasse e a descentralização de recursos do governo federal aos estados e municípios.

Para Santana (2016), a gestão e descentralização dos recursos, além de ser um instrumento importante da gestão democrática, também é uma das competências do Conselho que não vem sendo colocada em prática. Falta autonomia dos conselheiros na gerência de recursos, contrariando sua função como órgãos de controle social. O Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente do Estado da Paraíba, ao longo dos anos vêm buscando algumas medidas como planejamento de reuniões para um debate conjunto com o objetivo de melhorar e superar as falhas existentes no seu funcionamento institucional.

Com base no período da pesquisa de Santana, Cordeira e Vieira (2016) o conselho de direitos mostrou-se sem condições para executar o processo de controle da política da infância e adolescência, uma vez que tal processo de controle é uma das características indispensáveis contida juridicamente nos parâmetros de funcionamento do conselho, pois ocorre a partir do acompanhamento das discussões pautadas no âmbito da política, com o intuito de evitar decisões desfavoráveis no âmbito jurídico para as crianças e adolescentes do Estado; medidas

como a de tentativa de redução da maioridade penal de 18 (dezoito) para 16 (dezesesseis) anos, momento ocorrido no ano de 2013.

Ainda segundo as autoras, nesse momento o conselho de direitos se posicionou em oposição à manobra de setores ligados ao Paradigma da Situação Irregular, promovendo em parceria com o sistema de garantia de direitos as diretrizes contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente. A pesquisa desvelou que o Conselho Estadual dos Direitos das Crianças e Adolescentes do Estado da Paraíba teve alguns progressos desde sua implantação, avanços no âmbito jurídico e em sua perspectiva funcional. Entretanto, o ECA tem recebido uma campanha prolongada de setores conservadores que criticam a perspectiva da proteção integral, reivindicando retrocesso nos direitos já conquistados.

Os Conselhos de Direitos desde a seleção de escolha de seus membros, a capacitação, o engajamento e a abertura para ouvir e dialogar com diferentes visões de mundo e paradigma exige uma atuação preventiva, como visitas, ações educativas, divulgação dos direitos e deveres, monitoramento das unidades de atendimento à criança e ao adolescente. O diálogo com as escolas, os grupos comunitários diversificados para dialogar e orientar acerca da proteção é o que pode fazer a diferença. Daí a importância da capacitação contínua para que de fato seja um órgão que proteja e defenda os direitos da criança e do adolescente.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo. Participação cidadã nas políticas públicas. In: HERMANS, Klaus (Org.). **Participação cidadã: novos conceitos e metodologias**. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004,

BENEVIDES, Maria Victoria. Democracia e cidadania. In: **Lua Nova** nº 33 São Paulo: Agosto, 1994.

Disponível em: <www.scielo.com.br>. Acesso 01 jun. 2018.

BEZERRA, Juliana Grangeiro Sales. Um diagnóstico sobre as condições técnico-operativas dos conselhos municipais de defesa dos direitos da criança e do adolescente na Paraíba, 2015. Disponível em: <www.joinpp.ufina.br>. Acesso 06 jun. 2018.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. Tradução Marcos Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BRASIL. **Conselhos Nacionais**. Brasília: PR-SG/Secretaria Nacional de Articulação, 2010.

_____. Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil), junho de 1993 a setembro de 2004. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso 07 jun. 2018.

_____. **Estatuto da criança e do adolescente**: Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, e legislação correlata. 16ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. (Série legislação; n. 260)

Disponível em: <www.camaradosdeputados.gov.br>. Acesso 17 jun. 2018.

_____. **Parâmetros para a Criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos**.

Brasília/DF: CONANDA, 2005.

_____. **Parâmetros para formação continuada do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Brasília- DF: CONANDA 2006.

Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso 07 jun. 2018.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua. **Psicologia: Ciência e profissão**, vol.8 n.1 Brasília: CPF, 1988.

Disponível em: <www.scielo.com.br>. Acesso 08 jun. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia**: um conceito em disputa. Fundação Lauro Campo, junho, 2006.

Disponível em: <www.laurocampos.org.br>. Acesso 07 jun. 2018.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: Polis: participação popular nos governos locais. nº14, São Paulo: Pólis, 1994.
Disponível em: <www.polis.com.br>. Acesso 05 jun. 2018.

DOURADO Ana.; FERNANDEZ, Cida. **Uma história da criança brasileira**. Recife: CENDHEC, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. Proteção integral para crianças e adolescentes: mitos e realidade. In: ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares,; FERREIRA, Lúcia de Fátima Guerra.; GENTLE, Ivanilda Matias (Orgs). **O ECA nas Escolas: reflexões sobre os seus 20 anos**. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2013.
Disponível em: <www.cchla.ufpb.br>. Acesso 05 jun. 2018.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores e participação sociopolítica. 3ed. São Paulo: Cortez, 2007 (Questões de nossa época: vol. 84)

_____. **Teorias dos movimentos sociais** – paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.

_____. Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina. In: **Política & Sociedade**. Abril 2011, vol.10, nº 18, p. 223-244.

HEERDT, Mauri Luiz; LEONEL, Vilson. **Metodologia científica e da pesquisa: conceito e Tipos**. 4ed. Palhoça: Unisulvirtual, 2007.
Disponível em: <www.facecead.com.br>. Acesso 20 jun. 2018.

JELIN, Elizabeth. Construir cidadania: uma visão de baixo. In: Lua Nova.Revista de cultura e política. São Paulo: CEDEC, 1994. n.33. p.39-57.

LYRA, Ruben Pinto. As vicissitudes da democracia participativa no Brasil. In: **Revista de informação legislativa**. jan./mar. 1999, v. 36, n. 141, p. 23-38.

_____. Democracia representativa x democracia participativa: a representação do estado e da sociedade civil nos conselhos de políticas públicas. In: LYRA, Ruben Pinto (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária, 2009. p.21-44.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. In: Lua Nova: revista de cultura e política nº70. São Paulo: 2007.
Disponível em: <www.scielo.com.br>. Acesso 14 nov. 2017.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim e TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos in: ALBUQUERQUE, Maria do Carmo, (Org.) **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

MEDEIROS, Alexsandro M. **Democracia/ Democracia representativa**. 2013.
Disponível em: <www.sabedoriapolitica.com.br>. Acesso 06 jun. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da participação política**. Rio de Janeiro: renovar, 1992.

NETTO, José Paulo.; BRAS, Marcelo. Economia política: uma introdução crítica. 7ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica do Serviço Social, v.1)

O'DONNELL, Guillermo. Estado, Democratization y ciudadanía. In: **Nueva Sociedad**. Nove-Dez 1993, nº 128, p. 62-87.

PEREIRA, Antônio. A Educação no Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR): A Contribuição do Projeto Axé na legitimação da Pedagogia Social de Rua. **Educação em Revista, Marília**, v.12, n.2, p. 125-144, Jul.-Dez., 2011 .
Disponível em: <www.mariliaunesp.br>. Acesso 03 jun. 2018.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Controle democrático como garantia de direito**. Brasília: Subsecretaria dos Direitos Humanos, 2005.

RAGO, Margareth. Entrevista “Contra os padrões e o preconceito da esquerda, In: Revista Caros Amigos, São Paulo, 2013, Coleção Revoltas Populares no Brasil, Fascículo 3, p. 82-83.

RIBEIRO, Thayse Carla Barbosa. Conselhos tutelares e a defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária: uma análise do município de João Pessoa PB. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB (Dissertação de Mestrado), 2011, 204 fls.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, de legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTANA, Elaine Farias de, CORDEIRA, Mauricélia.; VIEIRA, Maria do Socorro de Sousa. **A atuação do Conselho Estadual de Direitos de Crianças e Adolescentes na Paraíba**, In: Anais do VI Seminário Internacional: Direitos Humanos, Violência e Pobreza na América Latina. Rio de Janeiro: Rede Sirius/UERJ, 2016.
Disponível em: <www.proealc.etc.br>. Acesso 02 jun. 2018.

SILVA, Jackson Ronie Sá.; ALMEIDA, Cristovão Domingos de.; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. In: **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009.
Disponível em: <www.rbhsc.com.br>. Acesso 20 jun. 2018.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy.; CITTADINO, Monique. Direitos humanos no Brasil em uma perspectiva histórica. In: TOSI, Giuseppe. (Org.) **Direitos Humanos: história, teoria e prática**. João Pessoa: Editora Universitária, 2005.p.127-154.

SIMÕES, Carlos. **Curso de Direitos do Serviço Social**. 7ed. São Paulo: Cortez, 2014. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.3).

SOUZA, Tainara Jesus. O movimento nacional de meninos e meninas de ruas e a conquista dos direitos: o marco do Movimento Social em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: **III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais – CRESS 6ª Região**. Junho, 2013.

Disponível em: <www.cress-mg.org.br>. Acesso 03 jul. 2018.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; Viola, Solon Annes. Dos dispositivos da vigilância na ordem ditatorial e democrática: diálogos sobre continuidades e rupturas no contexto nacional e paraibano. In: **V Colóquio Internacional IHU**, Rio Grande do Sul: São Leopoldo, 2016, v. 1. p.177-382.